

Forskningsrapport nr. 146 / 2011  
Research report no. 146 / 2011

# Brukerrepresentasjon i råd og utvalg på lokalt og regionalt nivå.

Jan Andersen



**Høgskolen  
i Lillehammer**

Lillehammer University College • [hil.no](http://hil.no)

**Kr. 100,-**

**ISSN 0806-8348**  
**ISBN 82-7184-340-0**

Alle synspunkter står for forfatterne sin regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Høgskolen i Lillehammer. Denne artikkel kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatteren.

Any views expressed in this article are those of the authors. They should not be interpreted as reflecting the views of Lillehammer University College. This article may not be reprinted in part or in full without the permission of the author.

# **Brukerrepresentasjon i råd og utvalg på lokalt og regionalt nivå**

## **Sammendrag**

Brukermedvirkning på systemnivå har blitt mer utbredt innen ulike områder av velferdstjenestene. En form for slik medvirkning er brukerutvalg/råd som er rådgivende organer for virksomheter. Denne studien omfatter en undersøkelse av et utvalg av brukerutvalg/råd i Oppland fylke. Studien baserer seg på en kartlegging av brukerutvalgene/rådene og deretter intervjuer med brukerrepresentanter fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) og representanter fra virksomhetene som utvalgene/rådene er tilknyttet. Den omfatter flere virksomhetsområder som helseforetak, NAV, rehabiliteringsinstitusjoner og råd for funksjonshemmede. Problemstillingene i prosjektet dreier seg om hvordan brukermedvirkning i råd og utvalg fungerer. I hvilken utstrekning har brukerrepresentantene innflytelse i råd og utvalg og hvilke barrierer for innflytelse finnes? Hvordan vurderes nytten av brukerutvalg sett fra virksomhetenes og brukerrepresentantenes synsvinkel?

Hovedbildet som tegner seg er at brukerutvalgene/rådene fungerer bra i den forstand at det er aktive diskusjoner og brukerne blir betraktet som likeverdige og de kommer med nyttige innspill og bidrag overfor virksomhetene. De fleste brukerinformantene gir uttrykk for at de blir tatt på alvor. Hovedfunksjonen slik flere uttrykker det, er å være "vaktbikkjer" for at brukernes interesser skal ivaretas. Arbeidet er imidlertid i mange av utvalgene/rådene preget av at det er virksomhetenes representanter som tar initiativet til sakene og at brukerrepresentantene responderer på disse. De fungerer altså reaktivt. Dette er en vesentlig årsak til at virksomhetsinformantene mener at nytteverdien av brukerutvalgene/rådene er begrenset. Hoveddelen av virksomhetsinformantene gir uttrykk for at de ønsker at brukerrepresentantene skal være mer aktive og kritiske. Det reiser utfordringer både mht å få en fastere og mer formalisert struktur på utvalgene/rådene, men ikke minst at brukermedvirkerne bør bli mer proaktive, dvs ta mer initiativ til saker sjøl og representere en konstruktiv-kritisk brukerstemme overfor virksomhetene. Betydningen av brukerutvalg/råd bør vurderes i en større sammenheng som ett av flere virkemidler for brukermedvirkning. Dette vil kunne bidra til et økt engasjement og involvering fra brukerne på ulike måter for å forbedre tilbudene som virksomhetene yter.

Emneord:

Funksjonshemmede, brukermedvirkning, systemnivå

## Summary

User participation on system level has become more widespread in the various areas of the welfare sector. User councils can be seen as one such form of participation and act as advisory bodies for the institutions or organisations they are associated with. This study deals with a sample of user councils in Oppland County in Norway and is based on interviews with user participators from the Norwegian Federation of Organisations of Disabled People (FFO) and representatives from the institutions or organisations the user councils are associated with. The study covers institutions and organisations from different parts of the welfare sector. The research questions centre on how user participation in user councils function. To what degree have the user representatives influence in the councils and what kind of barriers against influence are in action? How do the institutions and the user representatives evaluate the usefulness of the councils?

The main picture is that the councils are functioning well in the sense that there are active discussions, the users are respected as equal partners and their contributions towards the institutions and organisations are useful. Most of the user informants express that they are taken seriously. Their main function is to be watchdogs for the user interests towards the institutions. However, in several of the councils the work is characterised by representatives from the institutions taking the initiative to raise issues and the user representatives responding to these initiatives. In a way, they function reactive. This is probably a main reason for the informants from the institutions believing that the user councils have a limited value. Most of the informants from the institutions want the user representatives to be more active and critical. This raises concerns about having a more firm and formalised structure of the councils, but not the least that the user participators must be more proactive, meaning that they have to be more active in raising issues and be a constructive and critical user voice towards the institutions and organisations. The importance of user councils must be evaluated in a broader context as one of different means of user participation. This will probably contribute to an increased commitment and involvement from the users in different ways to improve the services offered by the institutions and organisations.

Index words:

Disability, user participation, system level

Forfatter av rapporten er Jan Andersen, cand.polit. (statsvitenskap), førsteamanuensis ved Avdeling for pedagogikk og sosialfag, Høgskolen i Lillehammer

# Forord

Denne rapporten bygger på en undersøkelse av et utvalg av brukerutvalg og brukerråd i Oppland fylke, hvor Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) er representert. Utgangspunktet for prosjektet var en henvendelse fra FFO i Oppland til Høgskolen i Lillehammer (HiL), hvor de ønsket en kartlegging av hvordan brukermedvirkning i ulike råd og utvalg fungerer, hvordan mulighetene for innflytelse er og hvilken nytte brukermedvirkningen har, både sett fra brukersida og fra virksomhetene som brukerutvalgene/rådene er knyttet til. Prosjektet er finansiert av Helsedirektoratet (Seksjon sosial inkludering, som fra juni 2010 ble overflyttet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet).

Prosjektbeskrivelsen som var grunnlag for søknaden om tilskudd fra Helsedirektoratet er utarbeidet i samråd med styret i FFO Oppland. Styret har også kommet med innspill til temaene til intervjuene med bruker- og virksomhetsrepresentantene, samt at de har stilt opp i gruppeintervju. Prosjektet ble presentert på et brukermedvirkningskurs/erfaringskonferanse som FFO Oppland arrangerte i november 2010, og resultatene vil bli presentert og diskutert på en tilsvarende konferanse i november 2011.

Prosjektet er utført av Solveig Heim og Jan Andersen ved Høgskolen i Lillehammer (HiL). Solveig Heim har hatt ansvaret for kartleggingen av råd og utvalg i fase 1, og har skrevet ut grunnlagsmaterialet for denne delen av rapporten. Jan Andersen har hatt ansvaret for intervjuene i fase 2 og er ansvarlig for rapporten. Ingrid Guldvik og Ole Petter Askheim ved HiL har vært med i utformingen av prosjektet, samt gitt nyttige kommentarer til rapporten.

Vi vil rette en takk til de ansvarlige ved virksomhetene som har bistått i forbindelse med kartleggingen. En særlig stor takk vil vi rette til brukerrepresentanter og representanter fra virksomhetene, som har blitt intervjuet. Alle aktuelle informanter som ble forespurt har velvillig stilt opp og uttrykt at de synes dette er viktig tema å undersøke.

Lillehammer, september 2011

Jan Andersen

Prosjektleder

# Innhold:

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>6</b>
1.1	Bakgrunnen for prosjektet	6
1.2	Problemstillinger i prosjektet	7
1.3	Prosjektdesign, metode og datagrunnlag	8
1.4	Inndeling av rapporten	8
<b>2</b>	<b>Brukermedvirkning gjennom brukerutvalg eller brukerråd</b>	<b>10</b>
2.1	Brukermedvirkning på systemnivå	10
2.1.1	Hva brukermedvirkning på systemnivå er	10
2.1.2	Begrunnelser for brukermedvirkning	11
2.1.3	Grader av brukermedvirkning og ulike medvirkningsformer	11
2.2	Brukermedvirkning gjennom brukerutvalg eller brukerråd	12
2.2.1	Hva er brukerutvalg/råd?	12
2.2.2	Rolleutforming for brukerutvalgene, oppgaver og funksjon	12
2.2.3	Brukerutvalgenes fungering	13
2.2.4	Barrierer for innflytelse og betydningen av brukerutvalgene	14
2.2.5	Paraplyorganisasjoner og primærorganisasjoner	16
<b>3</b>	<b>Datagrunnlag og metode</b>	<b>17</b>
3.1	Kartlegging av råd og utvalg	17
3.1.1	Kartleggingen, hensikt og avgrensing	17
3.1.2	Brukerutvalg/råd som har blitt kartlagt	18
3.1.3	Framgangsmåten	18
3.2	Intervjuene	20
3.2.1	Utvalg av råd/utvalg og informanter	20
3.2.2	Om intervjuene	21
3.2.3	Tema for intervjuene	22
3.2.4	Gruppeintervju	22
3.2.5	Framstillingen	22
<b>4</b>	<b>Kartlegging av råd og utvalg</b>	<b>24</b>
4.1	Virksomhetsområdene og lovreguleringen av brukermedvirkning	24
4.1.1	Spesialisthelsetjenesten	24
4.1.2	NAV	26
4.1.3	Råd for funksjonshemmede	27
4.1.4	Oppsummering	28
4.2	Sammensetning, oppnevning og konstituering av råd og utvalg	28
4.2.1	Sammensetning	28
4.2.2	Utvelgelse og oppnevning	29
4.2.3	Konstituering og hvem som er leder	30
4.2.4	Hovedmodeller for sammensetning	30
4.3	Oppgaver og funksjon	31
4.4	Godtgjøring til brukerrepresentantene	32
4.5	Opplæring av brukerrepresentantene og "Brukerbanken"	34

<b>5</b>	<b>Formalisering, møtene, kompetansen og representativiteten</b>	<b>36</b>
5.1	Bakgrunnsopplysninger for brukerinformantene og formalisering av arbeidet	36
5.1.1	Bakgrunnsopplysninger for brukerinformantene	36
5.1.2	Sammensetning og formalisering av arbeidet i utvalget/rådet	37
5.2	Sakene i utvalgene/rådene og hvordan møtene fungerer	39
5.2.1	Saker	39
5.2.2	Initiativet til saker	41
5.2.3	Hvordan møtene fungerer	42
5.3	Opplæring og kompetanse for brukerrepresentantene	45
5.3.1	Opplæring	46
5.3.2	Hva er viktig kompetanse for brukerrepresentanter?	46
5.4	Hvem representerer brukermedvirkerne i råd og utvalg?	49
5.4.1	Representasjon av brukere som ikke er valgt gjennom organisasjonene?	49
5.4.2	Representasjon fra primærorganisasjoner eller paraplyorganisasjoner?	50
5.4.3	Demokratisk representasjon eller statistisk representativitet?	51
<b>6</b>	<b>Nytten, aktiviteten og forbedringer</b>	<b>53</b>
6.1	Betydningen/nytten av brukerutvalget/rådet	53
6.1.1	Brukerinformantenes vurderinger	53
6.1.2	Virksomhetsinformantenes vurderinger	56
6.1.3	Vaktbikkjer og ambassadører?	58
6.1.4	Oppsummering	59
6.2	Hva kan forklare brukerutvalgene sin begrensede aktivitet og innflytelse?	60
6.3	Forbedringer av hvordan brukerutvalg/råd fungerer	62
6.3.1	Informantenes vurderinger	62
6.3.2	Aktuelle forbedringsområder	64
<b>7</b>	<b>Konklusjon</b>	<b>68</b>
	<b>Referanser</b>	<b>71</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunnen for prosjektet

Det konkrete utgangspunktet for dette prosjektet er en henvendelse fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) i Oppland til Høgskolen i Lillehammer. FFO har representanter i en rekke ulike råd og utvalg på regionalt og lokalt nivå i fylket. Det gjelder for eksempel brukerutvalg innen helseforetak, i NAV på fylkes- og lokalnivå, rehabiliteringsinstitusjoner, innen psykisk helsevern og i råd for funksjonshemmede på fylkesnivå og kommunalt nivå, samt et statlig kompetansesenter. I følge organisasjonens egen oversikt (per 13.10.2010) er FFO i Oppland representert i om lag 30 ulike råd/utvalg fordelt på 29 personer som har til sammen 47 verv.

Det er svært lite tilbakemeldinger fra representantene til organisasjonen (FFO) om hvordan medvirkningen fungerer, hva slags erfaringer de har som brukerrepresentanter og det er liten erfaringsutveksling mellom representantene. FFO i Oppland ønsket derfor å kartlegge nærmere hva slags nytte brukermedvirkning i ulike råd og utvalg har, både sett fra brukersida og fra virksomhetene/institusjonene. Har det noen betydning at brukerne er representert og hva slags muligheter for innflytelse har de? Hvordan vurderer virksomhetene nytten av brukermedvirkningen?

Det er mye forskning om brukermedvirkning, men det meste er på individnivå, dvs hvordan de enkelte brukere medvirker i utforming og vurderinger av eget tjenestetilbud. Det er ikke tilsvarende omfang av forskning om brukermedvirkning på system- eller kollektivt nivå. I Norge er det Tone Alm Andreassen som særlig har studert dette i forhold til funksjonshemmede. På 1990-tallet var det studier om kommunale råd for funksjonshemmede (Alm Andreassen og Binder 1994; Alm Andreassen 2001) og i de senere år om brukerutvalg i helseforetak (Alm Andreassen 2007a). Alm Andreassen har også skrevet ”håndbøker” om brukermedvirkning i helsetjenesten (Alm Andreassen 2005) og i NAV (Alm Andreassen 2009). Det finnes også flere håndbøker for brukermedvirkning og de trekker gjerne fram hvilke krav og forutsetninger som stilles overfor henholdsvis brukerrepresentantene og virksomhetene og hvordan brukerutvalg ideelt sett kan fungere som dialog- og samarbeidsarenaer (jf for eksempel Alm Andreassen 2009). Det pekes imidlertid også på utfordringer, ”brukermedvirkningsdilemmaer” (FFO 2000) eller på ”fallgruber” (Sørheim og Øverlier 1995). De norske studiene går imidlertid ikke så mye i dybden på brukerrepresentantenes opplevelse av medvirkningen.

Brukermedvirkning på kollektivt nivå kan begrunnes ut fra et demokratiperspektiv og ut fra et nytteperspektiv. Det siste dreier seg om medvirkning som redskap for å forbedre offentlig virksomhet (Alm Andreassen 2000). I offentlige myndigheters uttrykte intensjoner med brukermedvirkning legger man vekt på at begge perspektiver skal ivaretas (jf for eksempel St. meld nr. 34, 1996-1997).

Offentlige myndigheters uttrykte intensjoner og de krav og forventninger som framheves i ”håndbøkene” kan bidra til en idealisering av brukerrepresentasjon i råd og utvalg. Hvor så å si alle gode intensjoner om brukermedvirkning kan realiseres, det er en dialogprega samhandling basert på gjensidig respekt, og brukerutvalget har stor nytteverdi både for representantene, organisasjonene og virksomhetene. Spørsmålet om idealer og realiteter presser seg på. Ligger realitetene nær dette idealet eller er realitetene nærmere en beskrivelse av at brukerutvalg har en ren symbolsk betydning, brukerrepresentantene føler seg utafør og



på bortebane uten å bli tatt på alvor, det er ikke mulig å innfri kompetansekrava til en ”superbrukerrepresentant”? Eller er det snakk om variasjoner mellom disse ytterpunktene hvor det ikke er ett bilde som beskriver virkeligheten, men flere? Dette er utgangspunktet for denne studien. Studien vil bidra med ny kunnskap om hvordan brukerrepresentasjon på systemnivå oppleves og erfares fra brukernes side, og hvilken nytte virksomhetene/institusjonene har av medvirkningen.

## 1.2 Problemstillinger i prosjektet

Studien omfatter brukermedvirkning på systemnivå avgrenset til representasjon i råd og utvalg på regionalt og lokalt nivå. De instansene som har brukerutvalg benevner vi her som ”virksomheter”. I de fleste tilfeller er brukermedvirkningen lovfestet, det varierer imidlertid i hvilken utstrekning det reguleres hvordan medvirkningen skal foregå. I evalueringen av brukerutvalgene i helseforetakene konkluderer Alm Andreassen (2007a) med at lovfesting og vedtektsfesting av brukermedvirkning har hatt positiv betydning. Likevel er det grunn til å anta at brukerutvalgene vil fungere forskjellig og også i ulik grad bli brukt og tatt på alvor. Omtrent halvparten av brukerutvalgene som var med i evalueringen strevde med å bli tatt i bruk. Ledelsen i helseforetakene uttrykte positiv innstilling til brukermedvirkning, men denne positive innstillingen ble ikke alltid omsatt til konkret involvering av brukerutvalgene i helseforetakenes plan og beslutningsprosesser (Alm Andreassen 2007a). Generelt viser evalueringen også at brukerutvalgene hadde begrensa innflytelse over den faglige praksisen i helseforetakene. Lovfestingen av brukermedvirkning kan tenkes å styrke brukermedvirkningen innen virksomhetene, men det kan også tenkes å ha en mer symbolsk og legitimerende funksjon, som noe virksomhetene kan ”smykke seg med”, men som ikke har noen betydning eller konsekvenser for virksomhetene.

Poenget er imidlertid at uansett hvilken begrunnelse en har for brukermedvirkning er hensikten at medvirkningen skal få konsekvenser for de virksomheter som tar det i bruk (Alm Andreassen 2009). Hvis en begrunner brukermedvirkning ut fra et demokratisk prinsipp, som en rettighet for spesielt berørte interesser til å bli hørt, skal rettigheten til medvirkning gi muligheter til å påvirke. Hvis en begrunner brukermedvirkning ut fra et instrumentelt perspektiv, som et verktøy eller redskap for å fatte bedre beslutninger, skal kunnskapen som tilføres bli tatt i bruk og komme til nytte. Dette retter søkelyset mot både innflytelsesaspektet ved medvirkningen og nytteverdien for virksomhetene. Alm Andreassen (2000) har lagt vekt på at medvirkningens legitimeringsgrunnlag har blitt forskjøvet fra et demokratiperspektiv til en hovedvekt på nytten av brukernes bidrag, at medvirkningen dreier seg mer om å bidra med brukererfaringer slik at det offentlige kan levere bedre og mer effektive tjenester. Derved blir det viktig å forsøke å avdekke virksomhetenes vurderinger av grunnlaget for brukermedvirkningen. Organisasjonene vektlegger imidlertid fortsatt et innflytelsesperspektiv. Derved vil det også være viktig at representantene ikke opererer helt for seg sjøl, men er forankret i organisasjonene. Videre vil nytteverdien for brukerorganisasjonene også relateres til betydningen av representasjon i slike råd og utvalg i forhold til andre former for brukermedvirkning med sikte på innflytelse.

Studien vil forsøke å avdekke hvilke barrierer som finnes for brukerrepresentantenes muligheter for innflytelse i slike råd og utvalg. I hvilken utstrekning er det en asymmetrisk relasjon mellom de som representerer virksomhetene og brukerrepresentantene som bringer de sistnevnte i en underlegen posisjon. Videre vil jeg diskutere nytteverdien av brukerutvalg, sett fra virksomhetenes og brukerrepresentantenes synsvinkel.

Hovedproblemstillingen i prosjektet er:

*Hvordan fungerer brukermedvirkning i råd og utvalg?*

Det er følgende underproblemstillinger:

*I hvilken utstrekning har brukerrepresentantene innflytelse i råd og utvalg og hvilke barrierer for innflytelse finnes?*

*Hvordan vurderes nytten av brukerutvalg sett fra virksomhetenes og brukerrepresentantenes synsvinkel?*

Ved å frambringe kunnskap om barrierer for reell brukerinnflytelse gjennom formelle brukermedvirkningsorganer, kan det i neste omgang gi grunnlag for diskusjoner i brukerorganisasjoner og virksomheter om hvordan barrierene kan reduseres. I forlengelsen av disse problemstillingene vil jeg peke på muligheter for forbedringer av utvalgenes/rådenes funksjon som organer for brukermedvirkning. Dette vil kunne danne utgangspunkt for videre diskusjoner om utfordringene for brukermedvirkning på systemnivå framover.

### **1.3 Prosjektdesign, metode og datagrunnlag**

Prosjektet består av to faser, den første fasen er en kartlegging av råd og utvalg som FFO i Oppland er representert i. Hensikten med denne er å få en oversikt over mangfoldet av utvalg og råd, å komme på sporet av forhold som kan fungere som barrierer for innflytelse, samt at den skal gi grunnlag for utvelgelsen av råd og utvalg for nærmere studier i fase 2. Kartleggingen har omfattet studier av dokumenter, virksomhetenes hjemmesider på internett, og innhenting av supplerende opplysninger fra ansvarlige i virksomhetene per e-post.

Den andre fasen dreier seg om intervjuer av et utvalg av representanter for virksomhetene og brukerrepresentanter. Siktemålene her er å få aktørenes vurderinger av nytteverdien av brukerutvalg, brukerrepresentantenes innflytelse og hvilke barrierer som finnes og hvordan de fungerer. Videre er det gjort et gruppeintervju med styret i Oppland FFO om blant annet hvilke kriterier som benyttes og hvilken strategi de har for valg av brukerrepresentanter til råd og utvalg og vurderinger av nytteverdien for brukerorganisasjonen.

### **1.4 Inndeling av rapporten**

Kapittel 2 er et teorigapittel hvor jeg går inn på brukermedvirkning på systemnivå generelt og på medvirkning gjennom råd og utvalg mer spesielt. Her er det også tatt inn noe fra tidligere norsk forskning omkring erfaringene med dette. I kapittel 3 presenteres datagrunnlag og metode med særlig vekt på avgrensingen av og framgangsmåten ved kartleggingen av utvalgene og rådene i fase 1. Videre redegjøres det for kriteriene for utvalget av brukerutvalg/råd som jeg har foretatt intervjuer i (fase 2), samt temaene for intervjuene og hvordan de er gjennomført.

I kapittel 4 presenteres resultatene fra kartleggingen i fase 1. Her redegjøres det kort for virksomhetsområdene som utvalgene hører under, hvordan brukermedvirkningen er regulert gjennom lover og retningslinjer, sammensetning, oppnevning og konstituering av utvalgene, hvilke oppgaver og funksjoner de har, hvordan godtgjøringen til brukerrepresentantene er og til slutt en kort skissering av opplæringen av brukerrepresentantene.

Kapittel 5 og 6 er resultatkapitler fra fase 2, intervjuene med brukerrepresentantene og med representanter for virksomhetene som brukerutvalgene/rådene er tilknyttet. I kapittel 5 gis det bakgrunnsopplysninger om brukerinformantene. Så følger informasjon om og vurderinger av sammensetning og formalisering av arbeidet i brukerutvalgene/rådene. Deretter kommer saksområdene og vurderinger av hvordan møtene fungerer. Videre følger informantenes vurderinger av opplæring og kompetanse for brukerrepresentantene og til slutt hvem brukermedvirkerne i råd og utvalg egentlig representerer. I kapittel 6 går jeg nærmere inn på hvordan informantene vurderer nytten eller betydningen av brukerutvalg/råd. Det er en utbredt oppfatning blant mange av informantene om at brukerutvalgene kan være mer aktive og kritiske. Jeg går derfor nærmere inn på faktorer som kan bidra til å forklare brukerutvalgenes begrensa aktivitet og innflytelse. Til slutt tar jeg opp hva som kan gjøres for å forbedre brukerutvalgenes funksjon som organer for brukermedvirkning.

Konklusjonen følger i kapittel 7. Her gir jeg en oppsummering av viktige resultater fra undersøkelsen og trekker opp noen sentrale utfordringer framover slik jeg vurderer dem.

## **2 Brukermedvirkning gjennom brukerutvalg eller brukerråd**

Her følger først en redegjørelse for brukermedvirkning på systemnivå generelt og deretter medvirkning gjennom råd og utvalg mer spesielt.

### **2.1 Brukermedvirkning på systemnivå**

Her skal jeg først gå inn på hva brukermedvirkning på systemnivå dreier seg om, deretter de to hovedbegrunnelsene for brukermedvirkning og til slutt grader av og former for brukermedvirkning på systemnivå.

#### **2.1.1 Hva brukermedvirkning på systemnivå er**

Brukermedvirkning på systemnivå dreier seg om involvering av brukere av offentlige tjenester i diskusjoner om ”hvordan tjenestenes virksomhet, ordninger og organisering bør utformes slik at de møter brukernes behov” (Alm Andreassen 2009: 27). Det er altså brukermedvirkning over individnivået og kan dreie seg om hjelpeapparatets utforming og rammebetingelser og om velferdspolitikken. Andre betegnelser som blir brukt er kollektiv brukermedvirkning eller representerende medvirkning (Alm Andreassen 2009: 27). Kollektiv brukermedvirkning peker mot at det er et kollektiv, fellesskap eller ei gruppe av brukere som medvirkningen handler om. Representerende medvirkning peker mot at det er representanter eller talspersoner som opptrer på brukergruppas vegne og som er utpekt av organisasjoner av brukere (Alm Andreassen 2004: 3). I medvirkningsrelasjonen er brukerrepresentantene offentlige talspersoner på vegne av brukergruppa (Alm Andreassen 2007b: 4).

Personer med kroniske lidelser og funksjonsnedsettelse er i stor grad avhengige av velferdsstatens hjelpeordninger, i mange tilfeller er de storbrukere av velferdstjenester. Viktige beveggrunner for deres engasjement er et ønske om anerkjennelse av egen sjølførståelse og problemforståelse, av et identitetsfellesskap med andre som er i samme situasjon som dem sjøl, og av et ønske om at deres underkjente erfaringer kan bli verdifulle for å forhindre at andre skal oppleve det samme som dem (Alm Andreassen 2004: 10, 292). Organisasjoner for funksjonshemmede har også tatt i bruk begrepet empowerment for å uttrykke denne forståelsen. Det handler om makt, om ”makten over tilværelsen ved å støtte og styrke hverandre, kjempe for å bli hørt, få mulighet til å delta på like vilkår” (Askheim og Starrin 2007: 16). Brukt i en kollektiv forstand bygger det på forestillingen om at ”sammen er vi sterke”, dvs at ”et kollektiv kan mobilisere langt mer kraft, kreativitet og kompetanse for å nå sine mål enn hva isolerte enkeltindivider kan klare” (Askheim og Starrin 2007: 16).

De kollektive interessene formidles gjennom representasjon, gjennom kollektiv handling der noen opptrer på vegne av de berørte brukerne. Dette er institusjonalisert gjennom høringsinstituttet, i forvaltningslovens rettigheter for dem som særlig berøres av en offentlig beslutning og i partssammensatte offentlige råd og utvalg. Dette kan ses som en videreføring av den norske korporative tradisjonen (Alm Andreassen 2006: 443). Dette aspektet av representasjon er vesentlig fordi det fører til at det ikke er individuelle, private egeninteresser som fremmes gjennom representerende medvirkning (Alm Andreassen 2004: 11-12, 433).

### **2.1.2 Begrunnelser for brukermedvirkning**

Som nevnt i innledningen kan brukermedvirkning på systemnivå begrunnes ut fra et demokrati- eller rettighetsperspektiv og ut fra et nytteperspektiv (jf Alm Andreassen 2000; Hultqvist och Salonen 2011).

I rettighetsperspektivet begrunnes brukermedvirkning ut fra berørte interessers rett til deltakelse, demokratisering som utjamning av forskjeller i deltakelsesmuligheter, og som en kamp for medborgerstatus og menneskeverd (Alm Andreassen 2004: 126). Her har medvirkning en begrunnelse som en verdi seg sjøl. Dette kan også ses som ”en skole i demokrati”, med sikte på å styrke både medborgernes engasjement og innflytelse i forhold til den enkelte virksomhet og deres engasjement i mer generelle samfunnsmessige spørsmål (Hultqvist och Salonen 2011).

I nytteperspektivet dreier medvirkningen seg om nytten for å fatte bedre beslutninger gjennom innhenting av kunnskap, samt å kunne gjøre interessegrupper medansvarlige og dempe mulige konflikter (Alm Andreassen 2004: 127). Her er det ikke funksjonshemmedes interesser som skal representeres, men informasjon fra faktiske brukere av konkrete tjenester som skal presenteres (Alm Andreassen 2004: 128). Hos funksjonshemmede sjøl og deres organisasjoner finnes det en kompetanse som offentlige myndigheter og hjelpeapparatet trenger for å møte funksjonshemmede behov. Medvirkning blir et redskap for å utvikle kvaliteten på tjenesteytinga.

I følge Alm Andreassen (2007b: 4) har det over tid skjedd en forskyving i begrunnelsene for medvirkning, fra demokrati og rettighet, mot effekt og nytte. De to ulike begrunnelsene er som regel også sammenvevd, de brukes samtidig og som nevnt i innledningen er hensikten i begge tilfeller at medvirkningen skal få betydning for de virksomheter som tar den i bruk. Intensjonen er at brukermedvirkning skal bidra til at velferdspolitikken og hjelpeapparatets praksis skal bli mer brukerorientert, altså at medvirkningsprosessene skal bidra til en endring av hjelpeapparatet.

### **2.1.3 Grader av brukermedvirkning og ulike medvirkningsformer**

En kan skille mellom ulike grader av medvirkning og det kan gjøres på forskjellige måter. Rønning og Solheim (1998: 37) viser til Strombergs inndeling i ni ulike grader, hvor den høyeste graden for medvirkning er ”fullstendig medvirkning” og den laveste er ”passiv medvirkning”. I vår sammenheng er det de tre høyeste gradene som er interessante. ”Fullstendig medvirkning” kan karakteriseres som brukerstyring og kan dreie seg om tiltak som så godt som i sin helhet er styrt av brukerne. Eksempler på dette er aktivitetshus for personer med psykiske lidelser hvor styret består av brukerrepresentanter. ”Formell medvirkning” er en form for medvirkning hvor brukerne er representert i besluttende organer, men hvor innflytelsen deles med andre, som for eksempel representasjon i styret for en institusjon. ”Rådgivende medvirkning” er representasjon i rådgivende utvalg som brukerutvalg og brukerråd eller i mer ad hoc-prega referansegrupper, prosjektgrupper eller arbeidsgrupper.

Andre medvirkningsformer på systemnivå er brukerundersøkelser og høringer. Brukerundersøkelser kan utformes på ulike måter, men ofte er de i form av spørreundersøkelser til brukere av bestemte tjenester for å kartlegge deres erfaringer med og grad av tilfredshet med ulike sider ved tjenestene. Dette er for så vidt en meningsytring som er individuell, det er den enkelte bruker som svarer på skjemaet. Samtidig vil resultatene være

kollektive i den forstand at den enkelte bruker ikke kan identifiseres og derved vil det ikke være en direkte medvirkning i forhold til sitt eget tjenestetilbud. Høringer dreier seg om at brukergrupper får anledning til å uttale seg om en sak før det gjøres vedtak, som en del av beslutningsprosessen. Det kan være i form av skriftlige uttalelser eller at det arrangeres møter. Begge disse formene for medvirkning er enveiskommunikasjon. Brukerne forteller om sine erfaringer og synspunkter uten at de får vite om hvordan disse tas i mot, før de eventuelt ser om synspunktene har blitt tatt til følge og fått konsekvenser (Alm Andreassen 2009: 31).

## **2.2 Brukermedvirkning gjennom brukerutvalg eller brukerråd**

Først vil jeg gå inn på hva brukerutvalg/råd er i vår sammenheng. Jeg benytter gjennomgående betegnelsene brukerutvalg og brukerråd om hverandre med samme betydning. Deretter følger en kort gjennomgang av oppgaver og funksjoner for brukerutvalg, idealene for brukerutvalgenes fungering og nytten av utvalgene og mulige barrierer for innflytelse for brukerrepresentantene. Helt til slutt gir jeg en kort presentasjon av paraplyorganisasjonene for personer med funksjonsnedsettelse og kronisk sykdom.

### **2.2.1 Hva er brukerutvalg/råd?**

Slik jeg forstår brukerutvalg eller brukerråd i vår sammenheng er dette rådgivende brukermedvirkning overfor en konkret virksomhet (for eksempel en rehabiliteringsinstitusjon eller et sjukehus) eller innen et virksomhetsområde (for eksempel psykisk helsevern eller kommunalt råd for funksjonshemmede). Det vil si at det er rådgivende organer (ikke beslutningsrett) og knyttet til en virksomhet på mer overordna nivå eller til en konkret institusjon eller når det gjelder kommunale råd for funksjonshemmede til kommunen som helhet. Vi kan skille mellom brukerinnflytelse innad i utvalget og utvalgets innflytelse utad. Det første dreier seg om innflytelse innad i utvalget for brukerrepresentantene i forhold til representanter fra virksomheten. Det andre om brukerutvalgets innflytelse overfor virksomheten det er tilknyttet.

Til forskjell fra brukerundersøkelser og høringer som er en enveiskommunikasjon, representerer brukerutvalg/råd en toveiskommunikasjon mellom brukerrepresentanter og representanter for virksomheten som utvalget er knyttet til. Samhandling er kjernen i denne brukermedvirkningen (Alm Andreassen 2009: 31). Et grunnleggende ideal for brukerutvalg/råd er altså dialog (toveiskommunikasjon) og ikke en enveiskommunikasjon fra enten virksomheten eller brukerne. Informasjon til brukerutvalget fra virksomheten om oppbygging, oppgaver og funksjon er en forutsetning for brukermedvirkning, men ikke brukermedvirkning i seg sjøl (Alm Andreassen 2009: 31). På samme måten vil en enveiskommunikasjon av krav og interesser fra brukerrepresentantene overfor virksomheten uten vilje eller evne til å gå inn i en dialog, bryte med forutsetningen for dialog og samarbeid.

### **2.2.2 Rolleutforming for brukerutvalgene, oppgaver og funksjon**

Et brukerutvalg eller brukerråd har ofte et mandat som sier noe om hva utvalget/rådet er ment å være og hvilke oppgaver det skal ha. Alm Andreassen har foretatt en evaluering av brukerutvalg i helseforetakene. Hun finner der tre hovedoppgaver som går igjen i mandatene for brukerutvalgene (Alm Andreassen 2007a: 54-55): 1) Samarbeid mellom helseforetak og brukere, 2) Rådgivning til helseforetaket, 3) Systematisk tilbakemelding om brukererfaringer.

Det er også kommet fram ei fjerde rolle: 4) Rollen som helseforetakets støttespiller overfor overordna myndigheter.

Alm Andreassen foretar her et viktig skille mellom ”rådgivning” og ”systematisk tilbakemelding om brukererfaringer”. Oppgavene likner hverandre ved at begge består i at brukerutvalg bidrar med kunnskaper, erfaringer og perspektiver fra brukersida. Likevel er oppgavene forskjellig (Alm Andreassen 2007a: 54). Rådgivning: Brukerrepresentantene og utvalgene sjøl gjør seg opp en mening om hvordan brukererfaringene kan omsettes til handlinger fra helseforetakets side (i budsjett, planer, organisering mv). Utvalget besitter kompetanse, basert på erfaringene fra og kontakten med brukerorganisasjonene, til sjøl å gjøre vurderinger av hva helseforetak bør gjøre. Kanalisere brukererfaringer: Kan gjennomføres ved at erfaringene tilbakeføres systematisk, men i form av brukeropplevelser, ikke bearbeida til endringsforslag. Derved overlates det til helseforetakene sjøl å omsette brukererfaringer til virksomhetsendringer. I det første tilfellet gis det altså råd om hva helseforetakene bør gjøre, mens i det andre tilfellet formidles det kun brukererfaringer som helseforetakene sjøl må bearbeide og omsette for eventuelt å gjøre konkrete endringer.

Videre pekes det på den fjerde rollen, som ikke står i mandatet, men som har blitt utviklet i praksis. Altså at brukerutvalget blir støttespiller for helseforetaket overfor statlige myndigheter. Generelt kan en altså tenke seg at brukerutvalg/råd utvikler en lojalitet til virksomheten det er tilknyttet overfor omverdenen. Det kan imidlertid også tenkes at ledelsen ved virksomheten kan forsøke å få brukerutvalget som alliert innad som et korrektiv i forhold til fagfolk og profesjonsinteresser.

### **2.2.3 Brukerutvalgenes fungering**

Som nevnt kan vi skille mellom brukerinnflytelse innad i utvalget og utvalgets innflytelse utad. Dette handler i begge tilfeller om at brukernes synspunkter og kompetanse blir tatt på alvor. Å bli tatt på alvor handler om å bli lyttet til, bli tilkjent troverdighet og innsikt som andre kan lære av. Brukermedvirkning forutsetter ideelt sett at brukerrepresentantene og brukernes erfaringer tas på alvor (Alm Andreassen 2007b: 3).

Når det gjelder hvordan brukerutvalgene/rådene fungerer internt og brukerrepresentantenes innflytelse i forhold til representantene fra virksomheten, er det vesentlig hvordan samhandlingen foregår. I en samhandling prega av kommunikativ rasjonalitet skal brukerrepresentantene og hjelpeapparatet med utgangspunkt i brukernes erfaringer, granske hjelpeapparatets virksomhet med sikte på å forbedre virksomhetens praksis (Alm Andreassen 2007b: 4). Teorien stiller opp premisser for kommunikasjonen som dreier seg om både deltakernes innstilling til diskusjonen og hverandre, og om kommunikasjonens organisering og struktur. Når det gjelder deltakernes innstilling er et premiss at deltakerne må ha reell interesse i spørsmålene som diskuteres. Deltakerne må betrakte hverandre som prinsipielt likeverdige med en sjøl. De må være åpne for at de kan ta feil, være villige til å lytte og aktivt bidra til å oppklare uklarheter. Man må argumentere for sitt syn og argumentasjonen må være saklig. Det er argumentets kraft som er viktig, posisjonen eller statusen til den som uttaler seg, skal ikke tillegges vekt, kun det saklige innholdet i utsagnene (posisjonseliminering). Hvis relasjonen mellom deltakerne er asymmetrisk kan deltakelse i beslutningsprosesser medføre at de innflytelsesrike får mer makt, derved skjer ikke noen maktutjamning (Alm Andreassen 2004: 402). Når det gjelder kommunikasjonens organisering og struktur er et sentralt spørsmål om utvalget er konstruert for en likeverdig diskusjon, eller om det er slik at asymmetriske relasjoner forsterkes.

Idealet er altså at arbeidet i utvalgene skal kjennetegnes av likeverd, argumentasjon og dialog med sikte på å skape konsensus om gode og omforente løsninger (deliberativt perspektiv). Det kan imidlertid tenkes at det er andre perspektiver som er mer dekkende for hvordan utvalgene fungerer i praksis. Hvis arbeidet er preget av forhandlinger, maktkamp og avstemninger vil det være i samsvar med et interessegruppепerspektiv. Eller hvis møtene er preget av ”koseklubb” med mat og kaffe uten noen særlig aktivitet, vil det være uttrykk for et mer symbolsk- eller legitimeringsperspektiv.

Neste spørsmål er så i hvilken grad brukerutvalget/rådet har noen betydning utad, om de har noen innflytelse overfor virksomheten de er tilknyttet. Antakelig er det en sammenheng her mellom hvordan utvalget fungerer internt og hvilken innflytelse det vil ha overfor virksomheten. Denne antakelsen vil være at det er en nødvendig forutsetning at utvalget fungerer i samsvar med idealene internt for at det skal ha innflytelse utad, men det er ikke en tilstrekkelig forutsetning. Det kan tenkes at utvalgene kan fungere godt internt, men at de likevel har begrensa innflytelse overfor virksomheten.

Basert på evalueringen av brukerutvalgene i helseforetakene har Alm Andreassen (2007a) funnet to mønstre av holdninger, handlinger og samhandlingsformer som kjennetegner de gode og de dårlige iverksettingsprosessene.

I de ”gode” brukerutvalgene er i følge Alm Andreassen (2007a: 43-44, 52) tre faktorer til stede samtidig: 1) At brukerutvalget blir involvert, får informasjon og blir tatt i bruk av helseforetaket, 2) At brukerutvalg viser en forståelse for helseforetakets rammebetingelser, 3) At både brukerinformanter og helseforetaksinformanter i hovedsak er fornøyd. Mønsteret viser altså en positiv relasjon mellom disse tre faktorene.

Det andre mønsteret (de ”dårlige”) viser den motsatte sammenhengen mellom de samme tre faktorene (Alm Andreassen 2007a: 46, 52): 1) At brukerutvalget opplever at de ikke blir involvert og tatt i bruk, og stiller spørsmål ved helseforetakets hensikt med å ha et brukerutvalg, 2) At helseforetaket understreker at brukerutvalg må forstå sin rådgivende rolle og helseforetakets rammebetingelser, 3) At verken brukerinformanter eller helseforetaksinformanter uttrykker tilfredshet med situasjonen.

Innen psykisk helsearbeid refererer Løken (2007) til flere undersøkelser som viser at det er store utfordringer med å realisere brukervedvirkning i praksis. Brukervedvirkningen fungerer ofte på et lavmål der det fra tjenestesida mangler både en klar definisjon av hva brukervedvirkning er og en bevisst strategi for hvordan det skal gjennomføres (Løken 2007: 141). Variasjonen i praksis er stor fra at brukerne blir informert om det som er bestemt, via ”gisselrollen” til et likeverdig samarbeid mellom likeverdige parter. Løken framhever også at det er utfordringer på brukersida. De kan være knyttet til å tørre å ta en mer aktiv rolle fordi psykiske problemer ofte er forbundet med dårlig sjøltillit, lavt sjølbilde og manglende tiltro til egne ressurser, muligheter og evner (Løken 2007: 142).

## **2.2.4 Barrierer for innflytelse og betydningen av brukerutvalgene**

For brukerorganisasjonene er det muligheter for innflytelse med sikte på å bedre livsvilkårene for funksjonshemmede og bedre kvaliteten på tjenestene som er det sentrale. Hvilke barrierer kan gjøre seg gjeldende i forhold til brukerrepresentantenes muligheter for innflytelse? Vi kan dele disse inn i tre hovedkategorier: Manglende interesse hos virksomhetene, mangelfull tilrettelegging og mangelfull kompetanse hos brukerrepresentantene.



- Manglende interesse hos virksomhetene:  
Når det gjelder forhold ved virksomhetene tenker vi på motivasjon, holdninger, interesse for virksomhetene mht å ta brukerrepresentantene og brukerutvalget på alvor, forventningene til brukerutvalgene og forståelsen av rollen som brukerrepresentant.
- Mangelfull tilrettelegging:  
I hvilken utstrekning en tilrettelegger arbeidet i brukerutvalgene på en slik måte at det er muligheter for å utøve innflytelse. I hvilken grad møtene er formalisert, om det foreligger innkallinger med dagsorden, sakspapirer, referater. Hvilke typer av saker som tas opp.
- Mangelfull kompetanse hos brukerrepresentantene:  
I hvilken utstrekning brukerrepresentantene har erfaringer som brukere som de formidler på en relevant måte, om de har kunnskaper om hvordan virksomheten er organisert og fungerer og styres, om de har evner til å ta ordet og argumentere for sine synspunkter, hva som er motivasjonen, og hvilken forståelse de har av rollen som brukerrepresentant på systemnivå. Videre vil det kunne ha betydning om representantene er forankret i organisasjonen de "kommer fra" eller om de er mer "frittstående".

Disse forholdene kan også samvirke. De kan påvirke hverandre enten ved at de forsterker hverandre eller ved at noen forhold kan motvirke "effekten" av andre forhold. For eksempel kan manglende interesse hos virksomhetene nedfelle seg i mangelfull tilrettelegging for utvalgenes arbeid og forsterkes av mangelfull kompetanse hos brukerrepresentantene. Eller så kan vi tenke oss at mangelfull interesse hos virksomhetene og mangelfull tilrettelegging kan motvirkes av brukerrepresentanter med sterk kompetanse og aktivitet i brukerutvalget som gjør at virksomhetene får et mer positivt syn på nytten av brukerutvalget og tillegger dette større betydning.

For virksomhetene vil den "offisielle" nytten antakelig være knyttet til mulighetene for å fatte bedre beslutninger og bruke brukerrepresentantenes erfaringer til å forbedre kvaliteten på tjenestene. Ut fra sunn fornuft er det tilfredsstillende for produsentene å levere tjenester som brukerne har positive vurderinger av (Wistow & Barnes 1993). Videre kan man ønske at brukerutvalget skal fungere som kritisk korrektiv overfor virksomheten, fungere som støttespiller for ledelsen av virksomheten internt eller for virksomheten som sådan eksternt overfor overordna myndigheter eller overfor brukerne.

Daværende NAV-direktør Tor Saglie (2009: 57) er inne på legitimeringsargumentet i sitt bidrag i boka til Alm Andreassen om brukarmedvirkning i NAV, hvor han skriver følgende: "Brukerutvalgene har en viktig rolle når det gjelder å skape legitimitet og forståelse i brukerorganisasjonene for de beslutningene som tas". Hvis en trekker dette argumentet lenger og rendyrker det, kan det inkludere tilfeller hvor virksomhetene hovedsakelig kan være opptatt av brukerutvalgene som symbolske organer uten noen reell betydning utover en legitimerende funksjon og hvor siktemålet er en kooptering av brukerorganisasjoner, dvs. at brukerorganisasjoner gis representasjon i utvalg for "å temme dem" og sørge for framtidig støtte fra organisasjonene. Med kooptering forstås her risikoen for at sjølstendige og uavhengige grupper blir innlemmet i det etablerte og på den måten fratas sin slagkraft og autonomi (opprinnelig fra Robert Michels, men her fra Hultqvist och Salonen 2011).

Vi kan derved tenke oss tre perspektiver på vurderinger av nytten av brukerutvalgene. For det første et rasjonelt perspektiv, at brukerutvalget faktisk oppfattes som nyttig for alle parter. For det andre et rutineperspektiv, at brukerutvalget ikke oppfattes å ha noen vesentlig betydning, det er mer symbolsk og egnet til legitimering. For det tredje kan en tenke seg et koopterende perspektiv, hvor brukerutvalget fungerer koopterende i forhold til brukerrepresentantene og brukerorganisasjonene.

### 2.2.5 Paraplyorganisasjoner og primærorganisasjoner

Studien omfatter som nevnt representanter fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) i Oppland. FFO er en hovedsammenslutning, eller paraplyorganisasjon, med 71 medlemsorganisasjoner (primærorganisasjoner) på landsbasis. FFO er Norges største paraplyorganisasjon for organisasjoner av funksjonshemmede og kronisk syke. På hjemmesida presenterer organisasjonen seg med følgende mål og hovedoppgaver (<http://ffo.no>):

- ”FFOs overordnede mål er samfunnsmessig likestilling og deltakelse for funksjonshemmede. Vi ønsker å gjøre hverdagen til funksjonshemmede og kronisk syke bedre.
- Målet med FFO-samarbeidet er å fremme felles politisk opptreden slik at vi sammen står sterkere i våre ønsker og krav i møte med de som fatter beslutninger, det være seg forvaltningen, politiske organer eller i styrer og råd der FFO er representert.
- I tillegg til det politiske arbeidet tilrettelegger FFO en rekke møteplasser og arenaer der våre organisasjoner kan samtale og samarbeide om felles interesseområder”.

Den andre hovedsammenslutningen av funksjonshemmedes organisasjoner er Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO), som består av primærorganisasjonene Foreningen Norges Døvblinde, Norsk Forbund for Utviklingshemmede og Norges Handikapforbund. På hjemmesida presenterer SAFO seg med følgende visjon og hovedoppgaver (<http://safo.no>):

- ”SAFOs visjon er at mennesker med nedsatt funksjonsevne oppnår likeverd og likestilling med rett til samfunnsdeltakelse.
- SAFO legger til grunn en forståelse av funksjonshemming som samfunnsskapte barrierer som kan føre til at personer med nedsatt funksjonsevne ikke får delta aktivt i samfunnet. SAFO ser en slik utestegning som brudd på menneskerettighetene og diskriminering.
- SAFO arbeider for å påvirke samfunnet gjennom: Innspill i politiske prosesser og planer, representasjon i ulike råd og utvalg, samarbeid og allianser med andre organisasjoner og miljøer”.

## 3 Datagrunnlag og metode

Prosjektet består av to faser, den første fasen er en kartlegging av råd og utvalg som Oppland FFO er representert i. Den andre fasen dreier seg om intervjuer av et utvalg av representanter for virksomhetene og brukerrepresentanter, samt et gruppeintervju med styret i Oppland FFO.

### 3.1 Kartlegging av råd og utvalg

#### 3.1.1 Kartleggingen, hensikt og avgrensing

Denne fasen består av en kartlegging av de råd og utvalg som FFO i Oppland er representert i. Kartleggingen omfatter følgende:

- Kategorisering av virksomhetene og råd og utvalg i tilknytning til disse
- Eventuelt lovgrunnlag for brukermedvirkningen og i hvilken utstrekning det reguleres hvordan medvirkningen skal foregå
- Utvalgenes konkrete utforming: Sammensetning, hvordan utvelgelsen foregår, hva slags oppgaver og funksjon, hvordan konstitueringen foregår, grad av formalisering mv.

Hensikten med denne kartleggingen er å:

- Få en oversikt over mangfoldet av utvalg og råd.
- Komme på sporet av forhold som kan fungere som barrierer for innflytelse.
- Gi grunnlag for utvelgelsen av råd og utvalg for nærmere studier i fase 2.

Kartleggingen har foregått gjennom studier av dokumenter, virksomhetenes hjemmesider på internett, og ved innhenting av supplerende opplysninger fra ansvarlige i virksomhetene per e-post.

Utgangspunktet var en oversikt over råd og utvalg som FFO i Oppland er representert i per 13.10. 2010. Det var et behov for å gjøre en nærmere avgrensing i forhold til disse. Det ble med en gang bestemt ikke å ta med kontrollkomiteer innen psykiatrien fordi dette ikke kan sies å falle innfor det vi kan benevne som brukerutvalg eller brukerråd. Etter hvert kom det også fram at det var flere typer av utvalg som FFO var representert i som ikke sto på den opprinnelige oversikten. Det viser seg at representasjon i brukerutvalg eller brukerråd kan føre til at man også blir representert i andre utvalg, prosjektgrupper mv. Det ble derfor et behov for å avgrense populasjonen av brukerråd og utvalg som skulle være med i kartleggingen. Vi endte med å avgrense den til brukerutvalg eller brukerråd som er oppnevnt som rådgivende organer for virksomheten eller innen et virksomhetsområde og som er av en mer permanent karakter (altså ikke ad hoc-prosjektgrupper eller liknende).

Derved har vi valgt ikke å inkludere kvalitetsråd innen psykiatrien. Disse er et ledd i institusjonenes internkontroll og dreier seg om enkeltsaker som klager, avvikssaker og om kvalitetsforebyggende tiltak.

Videre har vi også tatt ut såkalt kliniske samarbeidsutvalg innen psykiatrien som er arenaer for ”dialog, diskusjon og kritisk refleksjon vedrørende livskvaliteten til mennesker med psykiske lidelser” for å forsøke å bidra til ei positiv utvikling av helse- og sosialtjenesten til denne målgruppa. Dette er altså en arena for samarbeid mellom kommune- og spesialisthelsetjenesten som skal arbeide med samhandlingsreformen.

Vi har også tatt ut en av rehabiliteringsinstitusjonene som har blitt nedlagt fordi den ikke fikk fornyet sitt oppdrag i anbudskonkurransen i forhold til Helse Sør-Øst. Det er videre også et NAV-kontor som vi har kuttet ut fordi de i følge NAV-lederen for tida ikke har et operativt brukerutvalg.

Til slutt har jeg til tross for at vi opprinnelige inkluderte institusjonen og også har hatt et intervju med lederen for virksomheten, valgt å utelate Øverby spesialpedagogiske kompetansesenter fra kartleggingen. De har etablert et samarbeidsforum og ikke et brukerråd. I samarbeidsforumet er det representanter fra brukerorganisasjoner, eierrepresentanter, representanter fra andre offentlige etater (kommune og fylkeskommune), representanter fra de ansatte, samt direktøren.

### **3.1.2 Brukerutvalg/råd som har blitt kartlagt**

Med de avgrensinger som er redegjort for gjelder kartleggingen til sammen følgende 22 råd og utvalg:

#### Brukerråd/-utvalg i spesialisthelsetjenesten (10):

- Brukerutvalg Helse Sør-Øst Regionale Helseforetak (HSØ RHF)
- Brukerutvalg Sykehuset Innlandet HF
- Brukerutvalg Nord-Gudbrandsdal Lokalmedisinske senter
- Brukerutvalg Revmatismesykehuset
- Brukerforum Divisjon Psykisk helsevern
- Brukerråd Lillehammer DPS/BUP
- Brukerråd Skogli Helse- og Rehabiliteringssenter
- Brukerråd Steffensrud Rehabiliteringssenter
- Brukerråd Landaasen Rehabiliteringssenter
- Brukerråd Grande Rehabiliteringssenter

#### Brukerutvalg i NAV (6):

- Oppland fylke
- Hjelpemiddelsentralen (HMS) Oppland
- NAV Lokal: Gjøvik
- Gausdal
- Nord-Gudbrandsdal
- Hadeland

#### Råd for funksjonshemmede (6):

- Fylkesråd Oppland
- Kommune: Lillehammer
- Søndre Land
- Øyer
- Jevnaker
- Gausdal

### **3.1.3 Framgangsmåten**

Kartleggingen skjedde først gjennom søk på virksomhetenes hjemmesider på Internett og ved studier av dokumenter som ble funnet der. Deretter ble standardiserte spørsmål om 12 aktuelle

tema sendt til virksomhetene per e-post, samt telefonsamtaler med enkelte virksomhetsansvarlige etter behov.

Kartleggingen startet høsten 2010 med søk på virksomhetenes hjemmesider på Internett, for å se om det fantes svar på spørsmål om virksomheten, lovgrunnlaget for brukermedvirkning/brukerrepresentasjon, og om utformingen av rådet/utvalget. Noe av det juridiske rammeverket er funnet på [www.lovdatab.no](http://www.lovdatab.no) og andre steder enn på hjemmesidene. Her følger en kort oppsummering av omfanget av hjemmesidenes informasjon om de aktuelle råd og utvalg vi skulle kartlegge.

Helse Sør-Øst RHF var den eneste virksomheten der hjemmesidene på nettet ga svar på alle våre spørsmål. Både brukerutvalgets oppnevning, sammensetning og arbeid var grundig presentert, og mandatet ga svar både på spørsmålene om juridisk rammeverk og om rådets utforming og oppgaver. Brukerutvalgets møtereferat og møtekalender fantes også der.

Sykehuset Innlandet HF hadde også en god del informasjon om brukermedvirkning og brukerråd på nettet, men en del viktige linker virket ikke. Om SI sitt overordnede brukerråd fantes noe informasjon om sammensetning, utvelgelse og konstituering. Via saksliste for styremøte, fantes også referat fra møte i Brukerrådet. Det var for øvrig vanskelig å forstå sammenhenger og funksjoner i det mangfold av ulike råd og utvalg som finnes i SI HF.

Det var ingen opplysninger på nettet per oktober 2010 om Nord-Gudbrandsdal Lokalmedisinske Senter sitt brukerutvalg. Brukerutvalget ble opprettet i 2010, og senteret var i en prosjektfase.

Innen psykisk helsevern i SI HF fantes noe informasjon på det høyeste nivå, d.v.s. mandatet for Brukerforum, og Plan for brukermedvirkning i Divisjon Psykisk helsevern. Det fantes ikke noe om rådenes sammensetning eller lignende på noe nivå.

Bare to av de private rehabiliteringssentrene presenterte brukerrådet og rådets funksjon på sine hjemmesider, men det ene av disse var ikke oppdatert med aktuelle representanter.

Vedrørende (fylkes-)kommunale råd for funksjonshemmede/mennesker med nedsatt funksjonsevne, hadde fylkeskommunen og tre av de fem kommunene navnelister (delvis oppdaterte) over sammensetningen av rådet. Den fjerde kommunen hadde verken navn på personer eller organisasjoner, bare antall representanter, og den femte hadde ikke annet enn en setning om at det var vedtatt å opprette et slikt råd fra 2007. Søndre Land kommune skilte seg positivt ut med fyldig informasjon på sin hjemmeside, inkludert litt om rådets funksjon, og med rådets møtereferater.

I NAV var det bare fylkeskontoret som hadde noe informasjon om brukerutvalget på Internett, - om sammensetning, mandat, møtehyppighet og formalisering. Hjelpemiddelsentralen og lokalkontorene hadde ikke noe om brukerutvalgene på sine nettsider.

Generelt sett viser kartleggingen på Internett at presentasjonen av brukerrepresentasjon varierer i omfang mellom ulike instanser, fra fyldig til ingenting. NAV Lokal og private rehabiliteringssentra har lite informasjon om dette på sine hjemmesider, og informasjonen er mest utfyllende på de høyeste nivå, slik som hos Helse Sør-Øst RHF, Sykehuset Innlandet HF og NAV Oppland. Dette kan bety at det er der ressursene er størst til å oppdatere hjemmesidene både om brukermedvirkning og andre forhold. Det kan også bety at brukerutvalgene er mest formalisert på de øverste nivå i virksomhetene.

Informasjonen som ble funnet på Internett ble fylt inn i et standardisert spørreskjema, og i løpet av november 2010 sendt per e-post til den enkelte virksomhet for kontroll og supplering. Det ble sendt purring på e-post opptil tre ganger til dem som ikke svarte. Siste svar ble mottatt i begynnelsen av mars 2011. Purringene ble sendt med kopi til de aktuelle brukerrepresentantene, til orientering.

Telefon har vært brukt i begrenset grad, delvis i en innledende fase for å få oversikt over aktuelle råd og utvalg i Sykehuset Innlandet, og delvis underveis for å sikre at e-posten kom fram til rette vedkommende, og for mer utfyllende svar. Én informant ringte sjøl for å stille spørsmål til kartleggingen.

Resultatet ble at det var 19 av de 22 virksomhetene som svarte på undersøkelsen.

## 3.2 Intervjuene

På grunnlag av kartleggingen i fase 1 har vi foretatt et utvalg av virksomheter med brukerutvalg/råd hvor jeg skulle intervju ledelsen eller den ansvarlige for virksomheten/brukerutvalget og brukerrepresentanten(e) fra FFO.

Siktemålene her er å få aktørenes vurderinger av nytteverdien av brukerutvalg, brukerrepresentantenes innflytelse og hvilke barrierer som finnes og hvordan brukerutvalgene fungerer.

### 3.2.1 Utvalg av råd/utvalg og informanter

Det har blitt gjort et utvalg av 12 brukerutvalg/råd der jeg har foretatt intervjuer (som nevnt gjorde jeg intervju med virksomhetsleder i ett utvalg til, men jeg har valgt å ta dette ut fordi det ikke tilfredsstiller avgrensingskriteriene). Disse har blitt valgt ut fra følgende kriterier:

- Sikre en spredning av type virksomheter
- Ha med både regionalt og lokalt nivå
- Spredning i forhold til antall brukerrepresentanter, altså at det ikke blir de samme som går igjen i flere utvalg. Resultat: Det er 5 informanter som er intervjuet om 2 utvalg de er representert i, de resterende 11 informantene er intervjuet om sin representasjon i ett utvalg.
- Ha med både rene brukerråd (hovedsakelig brukerrepresentanter) og råd med sammensatt representasjon. Resultat: Rent brukerråd er 4, for øvrig noe varierende sammensetning.
- Private virksomheter bør være representert. Resultat: 3 private er med.

Virksomheter/områder	Regionalt	Lokalt	SUM
Helse generelt	1		1
Somatikk		1	1
Psykisk helsevern	1	1	2
Rehabiliteringsinstitusjoner		2	2
NAV	1	2	3
Råd for funksjonshemmede	1	2	3
SUM	4	8	12

Når det gjelder brukerrepresentantene (brukerinformantene) er utgangspunktet de personene som står på lista fra FFO Oppland per 13.10.2010.

Når det gjelder representanter fra virksomheten (virksomhetsinformanter) er det leder eller representant for ledelsen som sitter i utvalget som medlem, eller som møter i utvalget uten formelt sett å være medlem.

Det er intervjuet informanter fra alle 12 brukerutvalgene/rådene. Av ressursmessige grunner er det virksomhetsinformanter fra 10 av de 12 virksomhetene. Det er imidlertid brukerinformanter fra alle de 12 utvalgene. For tre av brukerutvalgene har jeg intervjuet 3 brukerrepresentanter, for tre av utvalgene har jeg intervjuet 2 brukerrepresentanter og for seks av utvalgene har jeg intervjuet 1 representant. Summen av brukerinformanter er derfor 16.

Av de 16 brukerinformantene er det 5 som har blitt intervjuet om vervene sine i to brukerutvalg/råd, mens de resterende 11 har blitt intervjuet om bare ett brukerutvalg/råd. Det betyr at brukerinformantene har blitt intervjuet om 21 verv til sammen.

Totalt er det altså gjort 26 intervjuer (10 virksomhetsinformanter og 16 brukerinformanter).

### **3.2.2 Om intervjuene**

I råd eller utvalg hvor det er flere brukerrepresentanter fra FFO, kunne vi organisere intervjuene som gruppeintervjuer eller som individuelle intervjuer. Etter samråd med styret i FFO Oppland valgte jeg individuelle intervjuer fordi det godt kan tenkes at representantene har forskjellige oppfatninger både av hvordan utvalget fungerer og av sine medrepresentanter. Dette ville da muligens ikke komme til uttrykk i gruppeintervju.

De informantene jeg ville intervjuer fikk tilsendt forespørsel på e-post eller som brev for de som ikke hadde e-post. Her ble det redegjort for hva prosjektet handler om og hva som var aktuelle tema og problemstillinger. Videre at intervjuene ville bli tatt opp på lydbånd og skrevet ut og hvordan datamaterialet vil bli behandlet og at dette er godkjent av personvernombudet for forskning (NSD). Videre ble det redegjort for at deltakelsen er frivillig og at samtykke kan trekkes tilbake når som helst, samt at informantene vil være anonymisert i rapporteringen fra prosjektet. Alle var positive til å delta og det ble tatt kontakt videre for konkret avtale om tid og sted for intervjuet.

Intervjuene er foretatt i perioden 7. april til 13. mai 2011. Intervjuene med brukerrepresentantene ble foretatt hjemme hos informantene (5), på mitt kontor (5), et møterom annet sted (4), på vedkommendes arbeidsplass (1) og på kafé (1). Lengden på intervjuene med brukerrepresentantene var fra 50 minutter til 2 timer. Ni av intervjuene var fra 50 minutter til en time, mens sju varte i over 1 time. Alle intervjuene med representantene fra virksomhetene ble foretatt på deres kontor. Lengden var fra 45 minutter til 1 time og 15 minutter, de aller fleste rundt 1 time. Det ble tatt lydopptak av alle intervjuene med unntak av ett. Det var tekniske problemer som gjorde at det ene intervjuet skjedde uten lydopptak.

Alle intervjuene har blitt skrevet ut hovedsakelig slik de foregikk, men temaer som ikke blir ansett relevante for studien har ikke blitt skrevet ut.

### **3.2.3 Tema for intervjuene**

Intervjuene er halvstrukturerte med en intervjuguide som er organisert tematisk og med noen åpne spørsmål under de enkelte temaene, men ellers ble det stilt oppfølgingsspørsmål underveis på grunnlag av hva informantene svarte. Dette kunne dreie seg om utdypinger, begrunnelser og testing av om jeg hadde forstått de riktig. Temaene for intervjuene med brukerrepresentantene omfatter:

- Bakgrunnsopplysninger
- Sammensetning og formalisering av arbeidet i utvalget/rådet
- Saker og saksgangen i utvalget/rådet
- Hvordan møtene i utvalget/rådet foregår
- Vurderinger av innflytelsen i utvalget/rådet
- Begrunnelser for medvirkning og forståelser av rollen som brukerrepresentant
- Opplæring og kompetanse
- Betydningen eller nytten av brukerutvalget/rådet
- Forslag til forbedringer av hvordan utvalget/rådet fungerer

Det var de samme temaene i intervjuguiden til virksomhetsinformantene, men tilpasset til deres rolle.

I analysen av intervjuene er informantenes svar gruppert inn under de ulike temaene. Der informanter har gitt et svar som egentlig hører under et annet tema er dette ”flyttet dit”.

### **3.2.4 Gruppeintervju**

Det siste intervjumaterialet er fra et gruppeintervju med styret i Oppland FFO som ble foretatt i begynnelsen av juni 2011. Dette ble gjort på kontoret til FFO i forbindelse med et styremøte og det varte i 1 time og 30 minutter. Det ble også tatt lydopptak av dette intervjuet og det har blitt skrevet ut. Temaene for dette intervjuet var:

- Utvelging av brukerrepresentanter til råd og utvalg fra FFO i Oppland
- Rekruttering av aktuelle brukerrepresentanter
- Opplæring av brukerrepresentanter
- Erfaringsutveksling og tilbakemeldinger mellom brukerrepresentanter og mellom representantene og organisasjonen
- Nytteverdien av brukerrepresentasjon i råd og utvalg

### **3.2.5 Framstillingen**

Jeg betegner informantene som henholdsvis brukerinformanter og virksomhetsinformanter. Brukerinformantene betegner seg sjøl gjerne som brukarmedvirkere og jeg benytter denne betegnelsen og brukerrepresentanter om hverandre. Videre benytter jeg som nevnt betegnelsene brukerutvalg og brukerråd om hverandre. Hovedsammenslutninger av organisasjoner slik som FFO og SAFO betegnes som paraplyorganisasjoner, mens medlemsorganisasjonene innen hovedsammenslutningen betegnes som primærorganisasjoner.

Som nevnt har informantene blitt lovet anonymisering i rapporteringen fra prosjektet. Dette er forsøkt ivarettatt på ulike måter. De konkrete virksomheter som er med i intervjustudien er ikke oppgitt. Videre er de enkelte informanter i liten grad koblet mot type virksomhet. Jeg



gjør det noen ganger hvor dette synes viktig, og hvor jeg mener at det ikke bryter med anonymitetshensynet. Sitatene som benyttes er av og til svakt redigert, først og fremst for å sikre anonymitet. For eksempel kan jeg skrive ”representanten for virksomheten..” i stedet for navn eller tittel på vedkommende. Jeg har også forsøkt å unngå å avsløre kjønnet på informantene.

Disse hensynene gjør at jeg ikke har kunnet gå så detaljert inn på konkrete saker, eksempler osv som ville vært ønskelig for å få mer innholdsmessig ”kjøtt på beina” i framstillingen.

## 4 Kartlegging av råd og utvalg

I dette kapitlet er det først en presentasjon av de enkelte virksomhetsområdene som de brukerrådene og utvalgene som omfattes av kartleggingen hører inn under, samt hvordan brukermedvirkningen er lovregulert. Videre om sammensetning, oppnevning og konstituering av rådene/utvalgene, hva slags funksjon brukerutvalgene/rådene har basert på mandatet, samt formalisering av arbeidet, møtehyppighet og hva slags godtgjøring brukerrepresentantene får. Til slutt noe kort om opplæring av brukerrepresentantene.

### 4.1 Virksomhetsområdene og lovreguleringen av brukermedvirkning

I forrige kapittel ble det redegjort for hvilke brukerutvalg og råd som omfattes av denne kartleggingen, totalt 22 brukerutvalg/råd. Det er tre overordna virksomhetsområder:

- Spesialisthelsetjenesten som i vår sammenheng omfatter brukerutvalg og brukerråd innen overordna virksomhetsnivåer og tilknyttet konkrete virksomheter (institusjoner) og omfatter somatikk, psykiatri og rehabilitering.
- NAV som omfatter fylkesnivået og lokale NAV-kontorer.
- Råd for funksjonshemmede på fylkesnivå og kommunalt nivå.

Kartleggingen omfatter brukerutvalg/råd tilknyttet mer overordna virksomhetsområder (for eksempel Helse Sør-Øst), flere områder innen et forvaltningsnivå (råd for funksjonshemmede) og konkrete virksomheter (for eksempel en rehabiliteringsinstitusjon). Videre har de ulike geografiske nedslagsfelt, fra landsomfattende funksjoner, via sør- og østlandsfylker, Hedmark og Oppland, Oppland fylke, deler av fylket til den enkelte kommune.

De omfatter også ulike forvaltningsnivåer, statlig, fylkeskommunalt og kommunalt, samt partnerskapsorganisering mellom stat og kommuner. Videre omfatter det private institusjoner med driftavtale med det regionale helseforetaket som er inngått med eller uten anbud.

#### 4.1.1 Spesialisthelsetjenesten

Spesialisthelsetjenesten i Norge har siden 2002 vært organisert etter foretaksmodellen, og er oppdelt i fire helseregioner. Helseregion Sør-Øst omfatter spesialisthelsetjenesten i fylkene Oppland, Hedmark, Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Telemark, Vestfold, Aust-Agder og Vest-Agder. Virksomheten er organisert i ett morselskap, Helse Sør-Øst RHF, og 11 datterselskap/helseforetak. I tillegg leveres sykehustjenester fra privateide sykehus etter avtale med Helse Sør-Øst RHF. Brukerutvalget i Helse Sør-Øst RHF ble oppnevnt i juni 2007.

Sykehuset Innlandet (SI) ble i januar 2003 etablert som et helseforetak i Hedmark og Oppland, og er heleid av Helse Sør-Øst RHF. Det er et brukerutvalg knyttet til helseforetaket, brukerutvalg Sykehuset Innlandet HF.

Helseforetaksloven § 35, om pasienters og andre brukeres innflytelse, pålegger regionalt helseforetak å sørge for at:

- Representanter for pasienter og andre brukere blir hørt i forbindelse med utarbeidelse av plan for virksomheten i de kommende år.

- Virksomheter som yter spesialisthelsetjenester og andre tjenester som hører naturlig sammen med dette, etablerer systemer for innhenting av pasienters og andre brukeres erfaringer og synspunkter.

Videre legger det årlige *Oppdragsdokumentet* fra Helse- og omsorgsdepartementet føringer. I Oppdragsdokumentet til Helse Sør-Øst for 2010 heter det at ”brukere skal sikres medvirkning i egen helsehjelp, og medvirke i utviklingen av helsetjenester på systemnivå” (s.9).

Dette fortolkes av Helse Sør-Øst og Sykehuset Innlandet som et lovpålegg om organisert brukermedvirkning på systemnivå, i form av for eksempel brukerutvalg. Helse Sør-Øst har vedtatt 13 prinsipper for brukermedvirkning på systemnivå. Her heter det blant annet: ”Medvirkningen skal sikres gjennom faste organer og for øvrig gjennom systematisk samarbeid med representanter fra brukerorganisasjonene (...) Brukerrepresentantene som oppnevnes har selv erfaringer som pasienter eller pårørende og skal ivareta et helhetlig brukerperspektiv uten å representere særinteresser (...) Brukerrepresentantenes permanente medvirkning skal organiseres slik at brukerne gis reell innflytelse”.

For de øvrige virksomheter innen Sykehuset Innlandet oppfattes det at brukermedvirkning på systemnivå er lovpålagt, men ikke hvilken form dette skal ha på divisjonsnivå og lavere. Sykehuset Innlandet HF er organisert i ni divisjoner. Noen divisjoner er geografisk definert, slik som de somatiske sykehusene, mens andre divisjoner er funksjonsbestemt, slik som divisjon Psykisk helsevern og divisjon Habilitering/rehabilitering, med geografisk spredte avdelinger.

Divisjon Psykisk helsevern har et eget brukerutvalg, ”Brukerforum”, på divisjonsnivå som altså omfatter de to fylkene Hedmark og Oppland. Innen divisjonen har man utarbeidet en egen Plan for brukermedvirkning (revidert i 2010). Der står det blant annet: ”Brukermedvirkning på systemnivå er et mål og et virkemiddel i seg selv, samt en arbeidsmetode for å nå målet om utvikling og kvalitetssikring av tjenestene. Ved brukermedvirkning på tjenestenivå skal brukeren representere en gruppe brukere og ikke bare seg selv og sin egen situasjon”.

Lillehammer Distriktpsikiatrisk senter (DPS) Lillehammer har ansvaret for psykiatriske tilbud i form av poliklinikk, dagtilbud og døgntilbud. Lillehammer barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikk (BUP) har ansvaret for polikliniske tjenester overfor barn og unge. Begge avdelingene sitt ansvarsområde omfatter hele Gudbrandsdalen, dvs 12 kommuner. Disse avdelingene har et felles brukerråd, Brukerråd for Lillehammer DPS/BUP.

Nord-Gudbrandsdal Lokalmedisinske Senter (NGLMS) startet som et prosjekt og er nå et fast interkommunalt samarbeid om helsetjenester i region Nord-Gudbrandsdalen med Sel som vertskommune. Kommunene har samarbeidsavtale med både avtalespesialister og med Sykehuset Innlandet HF om desentraliserte spesialisthelsetjenester. Senteret har et eget brukerutvalg.

Revmatismesykehuset AS er et spesialsykehus for behandling og rehabilitering av pasienter med revmatologiske sykdommer. Sykehuset tar imot pasienter fra hele landet. Sykehuset eies av Lillehammer Sanitetsforening, og har driftsavtale med Helse Sør-Øst RHF. Det er et eget brukerutvalg tilknyttet sykehuset.

Oppland fylke har hatt spesielt mange rehabiliteringsinstitusjoner. Mange ble opprettet i privat regi, ofte på idealistisk grunnlag. Etter opprettelsen av helseforetakene, har de fleste

rehabiliteringssentra blitt avhengig av driftsavtale med ett eller flere helseforetak, og må konkurrere med hverandre ved å gi tilbud på sine tjenester. De siste årene har Oppland kommet stadig dårligere ut i denne konkurransen, og flere rehabiliteringssentra er nå nedlagt. Vår kartlegging omfatter brukerråd ved fire private rehabiliteringssentra som har avtaler med Helse Sør-Øst RHF på grunnlag av anbudskonkurranse.

For rehabiliteringssentrene er det ikke direkte lovpålagt med brukerråd. I dokumentene som fylles ut i forbindelse med anbudsprosessen i Helse Sør-Øst skal det redegjøres for hvordan brukervedvirkningen skjer både på individ og systemnivå og sentrene viser til at det ville svekke dem i anbudskonkurransen hvis de ikke kan vise til noen organer for medvirkning på systemnivå. Det oppfattes derfor som en sterk forventning fra bestillers side at man har brukerråd ved institusjonene.

#### **4.1.2 NAV**

NAV ble etablert 1. juli 2006, som et samarbeid mellom kommunene og staten om den største velferdsreformen i nyere tid. NAV har hele befolkningen som brukere, og forvalter en tredel av statsbudsjettet gjennom ordninger som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte. NAV er et partnerskap mellom statlige tjenester (tidligere aetat og trygdeetaten) og den kommunale sosialtjenesten, og deres tjenester er nå samlokaliserte. Mye av saksbehandlingen som gjelder trygdeytelser er imidlertid fjernet fra lokalkontorene og lagt til spesialiserte forvaltningsenheter. Lokalkontorene skal først og fremst ha fokus på å få folk i arbeid og aktivitet.

Vår kartlegging omfatter på fylkesnivå brukerutvalget i NAV Oppland og brukerutvalget tilknyttet NAV Hjelpemiddelsentralen. Hjelpemiddelsentralen (HMS) er en enhet med selvstendig resultatansvar under Spesialenhetslinja i NAV med ansvar for formidling og tilrettelegging av hjelpemidler for funksjonshemmede.

I følge avd.direktør Oppland Marked skal alle kommuner eller regioner i fylket ha brukerutvalg, og per november 2010 var ni etablert og tre var under etablering. På lokalt nivå omfatter vår kartlegging brukerutvalget for NAV Nord-Gudbrandsdal (omfatter 6 kommuner), NAV Hadeland (omfatter 2 kommuner) og brukerutvalgene i hver av kommunene Gjøvik og Gausdal.

*Lov om Arbeids- og velferdsforvaltningen* § 6 pålegger brukervedvirkning på systemnivå, ved å kreve at brukerrepresentanter får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester.

Brukermedvirkningen i Arbeids- og velferdsetaten er for øvrig regulert gjennom internt vedtatte *Retningslinjer for brukervedvirkning på lokalt nivå, fylkesnivå og direktoratsnivå*, som innledes slik: "Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for kontakt med representanter for etatens brukergrupper. Brukermedvirkning på systemnivå er et viktig virkemiddel for å oppnå god kvalitet i etatens oppgaveløsning. Med brukervedvirkning på systemnivå menes samhandling mellom etat og organisasjoner som representerer brukere i etaten i arbeidet med planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak. På systemnivå omfatter etatens brukere trygde- og arbeidssøkere. Ved gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken inngår også arbeidsgivere og bedrifter i brukerbegrepet."

Hensikten med brukermedvirkning er i følge retningslinjene at etaten skal:

- drøfte og få innspill til innretningen av tjenestetilbud og virkemidler, metodeutvikling og kompetansetiltak for medarbeidere
- bidra til legitimitet og forståelse for beslutninger som tas
- få identifisert og belyst utviklingsområder for etaten.

Det heter videre at brukermedvirkning skal forankres i ledelsen på alle nivåer, og at den enkelte leder har ansvar for å forankre brukermedvirkning i egen enhet.

Om *brukerutvalg* sier retningslinjene: ”Brukerutvalg skal være arena for samhandling med fast representasjon både på etats- og brukersiden. Enheter i etaten som legger premisser for strategisk utviklingsarbeid og enheter som har direkte kontakt med brukerne, skal som hovedregel ha egne brukerutvalg. Brukerutvalget skal jobbe med å identifisere og følge opp viktige innsatsområder og skal bidra til å sikre brukermedvirkning innenfor tjenesteområder i organisasjonen som har betydning for brukerne. Samhandling mellom brukere og etat på systemnivå skal forankres i brukerutvalget”.

Retningslinjene understreker at etablering av alternative arenaer og aktiviteter for brukermedvirkning ikke skal være en begrunnelse for å unnlate å opprette brukerutvalg.

#### **4.1.3 Råd for funksjonshemmede**

Mange kommuner har hatt Råd for funksjonshemmede i mange år uten at det har vært lovpålagt. Først i 2005 ble det vedtatt ”*Lov om råd eller annen representasjonsordning i kommuner og fylkeskommuner for mennesker med nedsatt funksjonsevne m.m.*”, som pålegger alle kommuner og fylkeskommuner å ha en representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Fordi kommunevirkeligheten er så forskjellig rundt i landet, åpner imidlertid loven for at representasjonen kan ha en annen form der det ikke lar seg gjøre å opprette et råd. Råd for funksjonshemmede skal fungere i henhold til denne loven. Deres virksomhet er også berørt av bestemmelser i Plan- og bygningsloven § 5-1 om ”å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging” (Plan- og bygningsloven, 2008). Det er hhv Fylkestinget og kommunestyret som skal vedta organisering, mandat og sammensetning av representasjonsordningen/rådet.

Det er også et rundskriv knyttet til denne loven (Rundskriv A-28/2007), samt en veileder fra Sosial- og Helsedirektoratet (2007) ”Gode råd er ikke dyre!”. I veilederen står følgende om organisering og forankring av rådet:

”Kommunene har ulike måter å organisere rådet på. Det er viktig at kommunen legger til rette for god samhandling og kontakt mellom kommune og rådet for funksjonshemmede. Den organisatoriske plassering av rådet bør derfor være sentral. Linjene fra rådet til politisk og administrativt nivå bør være så korte som mulig. Arbeidet med universell utforming krever tverretattlig samarbeid på alle sektorområder. Tradisjonelt har rådet blitt organisert under sosial- og helseetaten. Rådet skal bistå alle kommunale sektorer og bør derfor ikke være direkte organisert under én sektor. (...) Rådets møtelokaler bør være i rådhus eller et sentralt kommunalt bygg. Dette vil fremme både formell og uformell kontakt med politikere og administrasjon. Lokalet bør ha datautstyr med nettilkobling slik at medlemmene kan hente nødvendig informasjon på kommunens nettsider. Møtelokalet bør være universelt utformet.

Det innebærer blant annet fremkommelig for brukere av rullestol, teleslynge, god skilting og god belysning.”

Vår kartlegging omfatter ”Fylkeskommunalt råd for likestilling av funksjonshemmede” tilknyttet Oppland fylkeskommune, samt kommunale råd for funksjonshemmede i Lillehammer, Jevnaker, Søndre Land, Gausdal og Øyer.

#### **4.1.4 Oppsummering**

Innen alle de aktuelle virksomhetsområdene er det altså lovpålagt med brukermedvirkning på systemnivå, og for fylkeskommuner og kommuner en form for råd eller annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Innen virksomhetsområdene er dette videre konkretisert gjennom rundskriv og veileder (Råd for funksjonshemmede), eller gjennom prinsipper for brukermedvirkning (Helse Sør-Øst), retningslinjer for brukermedvirkning (NAV) eller plan for brukermedvirkning (Divisjon Psykisk helsevern SI). For rehabiliteringsinstitusjonene oppfattes det som en klar forventning fra bestiller i forbindelse med anbudsprosessen at man har et organ for brukermedvirkning på systemnivå.

### **4.2 Sammensetning, oppnevning og konstituering av råd og utvalg**

#### **4.2.1 Sammensetning**

Et underliggende fellestrekk når det gjelder sammensetningen er at representasjonen i råd og utvalg skal forsøke å avspeile de organiserte brukergruppene eller interessentene som hører under virksomhetsområdet eller virksomheten. Dette gjør at det er betydelig variasjon mellom utvalgene/rådene både når det gjelder størrelse og sammensetning.

#### *Spesialisthelsetjenesten*

Overordna brukerutvalg innen helsesektoren skal blant annet avspeile de tunge virksomhetsområdene som rus, psykisk helse, somatikk. For brukerutvalget i Sykehuset Innlandet skal sammensetningen avspeile pasientgrunnlaget, med minst tre av hvert kjønn, og med bredde i alder og erfaring. Det skal være én fra hver av organisasjonene FFO Oppland, FFO Hedmark, SAFO, Eldrerådet Oppland, Eldrerådet Hedmark, Den Norske Kreftforening Innlandet, Mental Helse Oppland, Mental Helse Hedmark, RIO Innlandet.

Brukerforum i divisjon Psykisk helsevern er også et overordna brukerutvalg innen virksomhetsområdet psykisk helsevern i Sykehuset Innlandet. Dette er sammensatt av representanter fra flere brukerorganisasjoner innen psykisk helsevern og rus (RIO).

De enkelte virksomhetene har representanter fra de organiserte brukergruppene som er sentrale i forhold til virksomhetenes ansvar og oppgaver.

#### *NAV*

Innen dette virksomhetsområdet har man ei videre definert brukergruppe som også omfatter for eksempel partene i arbeidslivet (gjørne representert gjennom NHO og LO).

Brakerutvalgene her blir derfor relativt bredt sammensatt. NAV Hadeland har inkludert hele åtte brukergrupper i tillegg til det som kan defineres som funksjonshemmede, og det er Eldrerådet, Idrettsrådet, Landsforbundet mot Stoffmisbruk, Lensmannskontoret, Oppfølgingstjenesten, Kommunalt foreldreutvalg, NHO og LO. I andre brukerutvalg er for eksempel RIO, Primærnæringsutvalget og Næringsforeningen med. Noen organisasjoner har enkelte steder takket nei til å delta, antakelig pga kapasitetsproblemer og mangel på representanter. Gruppa funksjonshemmede har kun flertall i HMS sitt brukerutvalg. I alle brukerutvalgene deltar NAV sjøl med fra 1 til ca 3 egne representanter/ansatte.

#### *Råd for funksjonshemmede*

I disse rådene kommer naturlig nok alle brukerrepresentantene fra funksjonshemmedes organisasjoner. I henhold til reglementet består Fylkeskommunalt råd for likestilling av funksjonshemmede av 7 medlemmer valgt av fylketinget etter forslag fra de funksjonshemmedes organisasjoner i fylket. Representantene kommer fra paraplyorganisasjonene FFO og SAFO (Fylkeskommunalt råd for likestilling av funksjonshemmede 2010). De kommunale rådene som her er representert er sammensatt med representanter fra funksjonshemmedes organisasjoner og kommunepolitikere.

#### **4.2.2 Utvelgelse og oppnevning**

Det synes å være en tendens at ”jo høyere opp i systemet” en kommer, dvs på de mer overordna nivåene er det en sterkere formalisering både når det gjelder sammensetning av brukerutvalgene (med kriterier) og når det gjelder oppnevningen.

Innen de øverste to nivåene i helsefeltet (Helse Sør-Øst og SI) skjer oppnevningen formelt sett av styret for virksomheten ved at de velger mellom brukerkandidater ut fra visse kriterier. Dessuten er det kun på dette nivået det presiseres at brukerrepresentantene er personlig oppnevnt til å sitte i rådet, og derfor ikke kan begrense seg til kun å fremme sin organisasjons interesser, men må ivareta brukergruppa som helhet.

Når det gjelder rådene for funksjonshemmede er det også henholdsvis fylkestinget og kommunestyrene som formelt oppnevner medlemmene etter forslag fra organisasjonene. Funksjonstida følger her valgperioden på fire år.

Innen NAV sier retningslinjene at der det er etablert paraplyorganisasjoner for brukerorganisasjonene, er det disse som oppnevner brukerrepresentanter. Fylkets hovedorganisasjoner velger selv sine representanter til fylkets brukerutvalg og de foreslår representanter til lokale utvalg.

Sammenfattet kan vi si at det varierer om det er paraplyorganisasjonene (for eksempel FFO og SAFO) eller om det er primærorganisasjonene som får henvendelser om å oppnevne representanter. For noen virksomheter er det helt bevisst at man går til paraplyorganisasjonene, mens for andre er det helt bevisst at man går til de enkelte primærorganisasjonene. Det siste er gjerne for å sikre seg at det er de mest relevante brukergruppene som blir representert. Det finnes imidlertid også eksempler på at man kan sikre det siste ved å henvende seg til paraplyorganisasjonene med en nærmere spesifisert ”bestilling” på hva slags representanter man ønsker (for eksempel kriterier som bosted, alder, kjønn og diagnosegruppe).

Ellers er det flere av virksomhetene hvor oppnevning og utvelgelse og funksjonstid mer har skjedd uformelt. Det kan være en form for sjølrekruttering, dvs at medlemmer i rådet kan finne andre aktuelle kandidater ved en utskifting, eller at leder for virksomheten finner kandidater. Disse har gjerne heller ikke avklart noen funksjonstid eller hvordan medlemmene skal skiftes ut.

Videre forekommer det at enkelte virksomheter også har med brukerrepresentanter som ikke er organisert, dvs at det kan være personer som har vært eller er brukere av virksomheten. Disse utnevnes gjerne direkte av lederen for virksomheten.

#### **4.2.3 Konstituering og hvem som er leder**

For de overordna brukerutvalgene innen helsesektoren er det styret som også velger ledelsen av brukerutvalgene. Disse velges blant brukerrepresentantene fordi det kun er disse som har fulle rettigheter i brukerutvalget. Det samme er tilfellet for rådene for funksjonshemmede hvor det henholdsvis er fylkestinget og kommunestyrene som velger ledelsen. For fylkesrådet er dette også brukerrepresentanter fordi det bare er de som har fulle rettigheter, mens for de kommunale rådene varierer det fra kommune til kommune om det er brukerrepresentanter eller politiske representanter som har ledervervet i rådet.

Innen psykiatrien og hos NAV er virksomhetens administrative leder (eller en representant for denne) også leder av brukerutvalget.

For de øvrige virksomhetene er det varierende i hvilken grad det er virksomhetens leder som er leder av brukerrådet eller om det er en brukerrepresentant, samt at det også er forskjellig om det er rådet som konstituerer seg sjøl eller om det er virksomhetens leder som utpeker leder av brukerrådet.

Det ser ut til at det i hovedsak er virksomhetenes administrasjon som dekker sekretærfunksjonen.

#### **4.2.4 Hovedmodeller for sammensetning**

Jeg gjør et skille mellom to hovedmodeller når det gjelder sammensetning av brukerutvalgene/rådene som er med i kartleggingen:

1. Rene brukerutvalg/råd
2. Sammensatte utvalg/råd

Med *rene brukerråd/utvalg* mener jeg organer med bare brukerrepresentanter som fullverdige medlemmer, men hvor representanter for ledelsen av virksomheten kan delta med møte- og forslagsrett. Her vil altså ledelsen av utvalget ivaretas av representanter for brukerorganisasjonene. Under denne kategorien hører de overordna brukerutvalgene innen spesialisthelsetjenesten, det fylkekommunale rådet for funksjonshemmede og noen av brukerrådene ved de enkelte virksomhetene.

Med *sammensatte utvalg/råd* mener jeg organer med en blanding av brukerrepresentanter og representanter for virksomheten og hvor de sistnevnte er medlemmer med alle rettigheter. Sammensetninga av utvalgene/rådene er veldig ulik. I noen utvalg er det stort sett lederen av virksomheten som er leder av utvalget og det kan være med en eller flere representanter fra virksomheten i tillegg. I noen utvalg er det også en bredere sammensetning av enten



representanter fra andre offentlige instanser eller fra bredere brukergrupper (for eksempel i NAV hvor LO, NHO mv er representert). Under denne kategorien har jeg også plassert kommunale råd for funksjonshemmede, som ofte er sammensatt med representanter fra funksjonshemmedes organisasjoner og kommunepolitikere. I slike sammensatte råd kan en av brukerrepresentantene være leder av rådet, men i praksis er det ofte leder for virksomheten som er leder av rådet, eller i kommunale råd kan det være en av politikerne.

### 4.3 Oppgaver og funksjon

Fra omtrent halvparten av svarene framgår det at utvalgene/rådene har et eget mandat. Innen noen virksomhetsområder framgår det dessuten av retningslinjer eller liknende hva som skal være rådets mål, oppgaver og funksjon. Andre virksomheter har svart mer generelt og kortfattet på dette spørsmålet, uten å henvise til noe mandat. Noen råd er med på å utforme sitt eget mandat, men Nord-Gudbrandsdal Lokalmedisinske senter fikk et mandat som var utarbeidet av ledelsen, gjeldende for prosjektperioden på to år.

Kort sammenfattet ser det ut til at brukerrådene/utvalgene har som funksjon at de:

- Blir orientert om virksomheten
- Er arena for dialog/samarbeid. Brukerrepresentantene gir tilbakemelding til virksomheten (ledelse/ansatte) ut fra sitt brukerperspektiv
- Skal bidra til å sikre/fremme brukernes interesser
- Skal bidra til reell brukermedvirkning
- Skal bidra til å kvalitetssikre og utvikle tjenestene
- Av eget initiativ kan ta opp saker som angår brukerne
- Ikke skal drive saksbehandling av individuelle brukersaker eller av kommunale forvaltningsoppgaver

Brukerrådene har en *rådgivende* funksjon overfor virksomhetens ledelse/styre, de har ikke en selvstendig beslutningsmyndighet i saker som gjelder drift og tjenesteutvikling. Rådene får saker fra ledelsen til høring/uttalelse. Noen får også virksomhetens budsjett og planer i ulike faser til uttalelse. Enkelte retningslinjer/mandat presiserer at brukerrådet skal involveres tidlig i planprosessene. Forøvrig er det mange vage og runde ”honnørord” i beskrivelsene av brukerrådenes oppgaver og funksjon.

Noen mandat, som for NAV Oppland, presiserer at brukerutvalget også har som oppgave å ”være rapportør på utilsiktede virkninger av regelverk og rutiner” (NAV Oppland 2010). De fleste har ikke uttrykkelig formulert et slikt kritisk mandat. Noe av det samme oppdraget kan evt tolkes inn i formuleringer som: tilbakemelde, få fram brukererfaringer, styrke brukerinteressene, drøfte utviklingen, og liknende. Det blir likevel mer utydelig i hvilken grad det foreligger en aksept hos virksomhetens ledelse og ansatte i forhold til at rådet evt skal ha en kritisk rolle.

Lederen i de tre brukerutvalgene i henholdsvis Helse Sør-Øst, Sykehuset Innlandet og Revmatismesykehuset har observatørstatus i virksomhetens styre, med talerett.

Det ser ut til at alle rådene har en formalisert stil, dvs med skriftlig innkalling, skriftlig sakliste og referat som sendes deltakerne og eventuelt flere. Det ser ut til at en del råd/utvalg på høyere nivå sender referatet til ekstra mange instanser.

Noen råd legger dessuten ut møtereferatene på virksomhetens hjemmeside på Internett. Dette gjelder både de to overordnede rådene i helsesektoren, samt NAV Oppland og Råd for funksjonshemmede i Søndre Land kommune.

Møtehyppigheten varierer mye mellom de ulike rådene, fra 2 til 10 møter i året. Flest møter har brukerutvalget i Helse Sør-Øst, med et minstekrav på 8 møter i året, og 10 avholdte møter i 2010. Færrest møter av dem som har svart, har et par av brukerrådene på de private rehabiliteringssentrene, med minst 2 møter i året.

Rådene for funksjonshemmede blir av myndighetene anbefalt å ha månedlige møter, men det ser i praksis ut til å variere fra 4 til ca 8 per år. En av kommunene hadde satt opp møte i forkant av hvert kommunestyremøte i tilfelle det kom opp saker av interesse som bør diskuteres i forkant. Vi vet ikke hvor mange av disse møtene som ble avholdt i praksis. Et par kommuner hadde 5 - 7 møter i 2010. På fylkeskommunenivå er regelen at rådet skal ha minst 4 møter i året.

Brukerrådene i psykiatrien har 4 – 6 møter per år, maks 5 på divisjonsnivå.

I helsesektoren for øvrig varierer det mye, fra 3 til 8 møter i året, med flest på overordnet nivå. Ved Nord-Gudbrandsdal Lokalmedisinske Senter er det opp til styringsgruppa for prosjektperioden hvor ofte brukerutvalget skal møtes.

Når det gjelder NAV ser det ut til at brukerutvalgene der har omlag 4 møter i året, bortsett fra HMS som oppgir å ha ca 3 møter per år.

De private rehabiliteringssentrene har stort sett 2 – 4 møter per år.

#### **4.4 Godtgjøring til brukerrepresentantene**

Det mangler detaljerte opplysninger om dette, da mange bare har svart ”ja” på spørsmålet om brukerrepresentantene får ”godtgjøring for deltakelsen i utvalget/rådet (møte-, reise-, annet)”. Det ser likevel ut til at mange følger statens veiledende satser, her fra statens personall håndbok, kap. 10.14.2, for 2010:

- Møtegodtgjøring: kr 345 pr. time (mer for leder). Som tillegg til lønn.
- Møteforberedelse (for alle): kr 345 pr. time.
- Tapt arbeidsinntekt, dokumentert: inntil kr 1520 pr. dag.
- Tapt arbeidsinntekt, sannsynliggjort, ikke dokumentert: inntil kr 610 pr. dag.
- Selvstendig næringsdrivende: kr 950 pr. møtetime (Statens Personall håndbok 2010).

Fra statens reiseregulativ, gjeldende for 2010:

- Reisegodtgjøring: kr 3,65 pr. km for bruk av egen bil, eller dekking av rimeligste rutegående transport (Særavtale for reiser innenlands for statens regning 2008).

Innen helsesektoren fant vi de mest detaljerte og omfattende reglene for godtgjøring på mest overordnet nivå. Helse Sør-Øst sitt Brukerutvalg skal i tillegg til møte- og reisegodtgjøring etter statens satser, få dekket dokumentert tap av arbeidsinntekt, og utgifter til nødvendig ledsager, tolk og barnepass etter nærmere avtale (Helse Sør-Øst RHF 2007). Dette gjaldt i 2010. Retningslinjene for godtgjøring av Brukerutvalget er siden revidert med virkning fra 2011. Det framgår ikke av svarene fra de andre i helsesektoren om de dekker annet enn møte- og reisegodtgjøring, men dette gis etter samme satser som Helse Sør-Øst. Tre virksomheter har imidlertid egne regler for møtegodtgjøringen; ett sted i tråd med satser for regionrådet, ett

sted fastsatt av ledelsen (satser er ikke oppgitt), og ett sted er satsen kr 1100 pr møte (tilsvarer ca tre timer etter statens satser).

I følge NAV sine retningslinjer for godtgjøring (NAV 2008), får brukerrepresentantene møte- og reisegodtgjøring, og evt erstatning for tapt arbeidsinntekt etter statens satser, men med den begrensning at møtegodtgjøring kun betales til utvalgsmedlemmer som ikke er i ordinært arbeid, ikke til dem som får dekket tapt arbeidsinntekt. Møtegodtgjøringen regnes ikke som tillegg til lønn, og inkluderer ikke forberedelser og reisetid. Godtgjøringen skal sees i sammenheng med deltakelse i etatens opplæring i brukermedvirkning. Fastsetting av annen godtgjøring er delegert til NAV på fylkesnivå (NAV 2008).

Til forskjell fra det som står i statens personalhåndbok, framgår det av to utfyllende svar (fra fylket og fra et lokalkontor) at tid til møteforberedelser kun godtgjøres for selvstendig næringsdrivende. NAV HMS har ikke svart på spørsmålet om godtgjøring, men en av brukerutvalgets brukerrepresentanter har oppgitt at brukerrepresentantene kun får reisegodtgjøring, ikke møtegodtgjøring.

Representanter i råd for funksjonshemmede har i følge Rundskriv A-28/2007 og Kommuneloven § 41 ”krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet, etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv. I tillegg skal ”tap av arbeidsinntekt og påførte utgifter som følge av kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv erstattes opp til et visst beløp pr. dag, fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv. Det skal fastsettes ulike satser for legitimerede og ulegitimerede tap” (Kommuneloven).

For Fylkeskommunalt råd for likestilling av funksjonshemmede i Oppland gjelder i følge svaret fra fylkeskommunen disse reglene for godtgjøring:

- Møtegodtgjøring: kr 800,- pr dag (kr 400,- for møter som inkludert reisetid varer mindre enn 4 timer).
- Tapt arbeidsinntekt, dokumentert: inntil kr 2.250,- pr dag.
- Tapt arbeidsinntekt, udokumentert: kr 1.000,- pr. dag (kr 500,- for fravær kortere enn 4 timer).

Forskjellene fra statens personalhåndbok er at det brukes dagsatser for møtegodtgjøringen, reisetiden inkluderes i møtetiden, og både møtegodtgjøringen og erstatning av tapt udokumentert inntekt er delt i to satser; over og under 4 timer. Kanskje regnes møtegodtgjøringen som tillegg til lønn, men dette er ikke opplyst. Skyssgodtgjøring for egen bil følger satser i statens reiseregulativ, og ellers refunderes billetter til rutegående befordringsmiddel.

Bare ett kommunalt råd for funksjonshemmede har oppgitt satsene for møtegodtgjøring, som er 350 kr for møter under 4 timer, og 450 kr for møter over 4 timer. Både denne og den andre kommunen som besvarte dette spørsmålet opplyser at de bruker samme satser som for andre politisk oppnevnte organ i kommunen. Godtgjøring for tapt arbeidsfortjeneste, reisegodtgjøring, og refusjon av utgifter til drosje for bevegelseshemmede, deltakelse på kurs-/konferanser gis etter reglement for folkevalgte i kommunen, evt etter statens satser.

Oppsummert ser det ut til at godtgjøringen er best der statens veiledende satser og regelverk følges i størst omfang. Det er ofte på høyere nivå, som i Helse Sør-Øst hvor også tolk, ledsager og barnepass kan dekkes. Nedover i nivåene reduseres godtgjøringens omfang og delvis også satsene gradvis. Det ser for eksempel ut til at satsene for møtegodtgjøring er lavere i kommunale råd for funksjonshemmede enn på fylkesnivå. Noen betaler

møtegodtgjøring som tillegg til lønn, og noen gjør det ikke (for eksempel i NAV). Det kan også se ut til at noen virksomheter ikke betaler møtegodtgjøring i det hele tatt.

## **4.5 Opplæring av brukerrepresentantene og ”Brukerbanken”**

Det er et modulbasert system for opplæring av brukermedvirkere på systemnivå. Grunnmodulen (Modul 1) er et introduksjonskurs for brukerrepresentanter som ønsker å bidra på systemnivå. Dette er et to dagers kurs som paraplyorganisasjonene, SAFO og FFO, arrangerer i fellesskap på regionalt nivå (helseregionen).

Modul 2 er det de enkelte virksomheter eller virksomhetsområder som har ansvar for. Her er hovedinnholdet knyttet til informasjon om virksomheten som brukerutvalget er knyttet til, organisering, oppgaver og tjenester og hvordan arbeidsformen i brukerutvalget skal være. For eksempel har NAV fylke ansvar for modul 2 innen sitt område, hvor målgruppa for kurset er representanter i det fylkesvise brukerutvalget. Hovedtemaene i disse kursene er: NAVs visjon, verdier og mål; NAVs organisering; NAV sine tjenester til brukerne; Arbeidsformen i brukerutvalget og en presentasjon av organisasjonene og deres forventninger til NAV.

Modul 3 har også paraplyorganisasjonene ansvar for og dreier seg mye om erfaringsutveksling mellom representantene. Det arbeides også med utvikling av flere moduler for opplæring.

Utover den modulbaserte opplæringen arrangerer FFO Oppland en til to brukersamlinger i året hvor målgruppa er brukermedvirkere og som blant annet omfatter erfaringsutveksling.

Oppland FFO har en såkalt ”Brukerbank” som aktuelle brukerrepresentanter ”melder seg inn i” og som er grunnlaget for utvelging av brukerrepresentanter når FFO får henvendelser fra virksomheter om å oppnevne eller foreslå brukerrepresentanter til brukerutvalg/råd. Her skal man fylle ut et skjema med opplysninger om hvilken organisasjon man er medlem av, hva slags brukeropplæring man har, relevante tillitsverv, tidligere erfaring som brukermedvirker, relevant arbeidserfaring og hvilke råd/utvalg som man kan tenke seg å delta i. Dette er en viktig base for oppnevning av brukerrepresentanter og som stadig utvikles med sikte på å få med flere aktuelle kandidater.

I Helse Sør-Øst er det krav om at brukerrepresentantene skal gjennomgå et kursopplegg utarbeidet av Helse Sør-Øst og Brukerutvalget i fellesskap, om virksomheten og dens organisering, om oppdragsdokumenter, planprosesser og andre dokument (Helse Sør-Øst RHF 2007).

I divisjon Psykisk helsevern sin Plan for brukermedvirkning, er brukeropplæring et eget punkt (2.3), og kravene er:

- Grunnleggende brukeropplæring, d.v.s. Modul 1, som brukerorganisasjonene tilbyr sine medlemmer
- Divisjonen må gi et opplæringstilbud til brukerrepresentanter om divisjonen (Divisjon Psykisk helsevern 2010: 5).

I den samme planen presiseres at det også er viktig ”at alle ledere og ansatte har kunnskap om brukermedvirkning og brukerorganisasjonene. For å oppfylle dette kravet er det nødvendig med pågående opplæring om innholdet i brukermedvirkning, hvordan avdelingen vil legge til rette for brukermedvirkning, hvordan kunnskap om og innspill fra brukere/brukerorganisasjoner skal bidra til endring av praksis” (Divisjon Psykisk helsevern 2010: 8).

Fra de andre brukerrådene i helsesektoren har vi ingen opplysninger om dette med opplæring, bortsett fra at Grande Rehabiliteringssenter krever at representantene i brukerrådet skal gjennomgå den modulbaserte opplæringen i regi av SAFO og FFO.

Innen NAV har Brukerutvalget i NAV Oppland i følge utvalgslederen gjennomført den anbefalte opplæringen med to moduler, der NAV og FFO har ansvaret for en modul hver. Vi vet ikke hvor ofte denne opplæringen evt vil gjennomføres. Behovet vil jo oppstå på nytt etter hvert som representantene skiftes ut.

Når det gjelder Råd for funksjonshemmede skal rådet arbeide på vegne av alle funksjonshemmede. Organisasjonene blir derfor i følge veilederen ”Gode råd er ikke dyre!” bedt om å kartlegge mulige brukerrepresentanter og gi dem opplæring i generelle spørsmål om tilgjengelighet for funksjonshemmede (Sosial- og helsedirektoratet 2007).

## **5 Formalisering, møtene, kompetansen og representativiteten**

I dette kapitlet kommer første delen av resultatene fra intervjuene. Først gis det bakgrunnsopplysninger om brukerinformantene. Så følger informasjon og vurderinger av sammensetning og formalisering av arbeidet i brukerutvalgene/brukerrådene. Deretter kommer saksområdene og hvordan møtene fungerer. Videre kommer opplæring og kompetanse for brukerrepresentantene og til slutt hvem brukermedvirkerne i råd og utvalg egentlig representerer.

### **5.1 Bakgrunnsopplysninger for brukerinformantene og formalisering av arbeidet**

Som tidligere nevnt er det er informanter fra 12 brukerråd/utvalg som er intervjuet. Dette omfatter 10 informanter fra virksomhetene og 16 brukerinformanter. Av brukerinformantene er det 11 som har blitt intervjuet om ett brukerutvalg/råd og 5 som er intervjuet om vervene sine i to brukerutvalg/råd.

#### **5.1.1 Bakgrunnsopplysninger for brukerinformantene**

Det er en klar dominans av godt voksne brukerinformanter, hele 13 er over 60 år og bare 3 er under 60 år. Det er 6 som er alderspensjonister, 7 er uføretrygdet, 1 har annen stønad og 2 er yrkesaktive. Flere av de som er uføretrygdet er delvis yrkesaktive. Utdanningsmessig er det 7 som har høyere utdanning. Det er 10 kvinner og 6 menn, og dette tilsvarer om lag kjønnsfordelinga blant representantene i den oversikten som Oppland FFO hadde over alle sine representanter per 13.10.2010.

Informantene har gjennomsnittlig sittet i brukerutvalget/rådet i 3,7 år. Et par av informantene har veldig lang fartstid i utvalget (8-9 år), mens en har sittet i bare ett år.

Mange av informantene er svært aktive i flere råd og utvalg. De er representert i gjennomsnittlig 2,6 brukerråd/utvalg. Seks av dem er representert i bare ett utvalg, mens tre av informantene sitter i fem eller flere utvalg. Noen er representert i utvalg innen ulike virksomhetsområder, mens andre holder seg stort sett til samme virksomhetsområde. For flere av representantene er det slik at når en er representert i et brukerutvalg så medfører det også at en blir representert i andre utvalg/råd, prosjektgrupper eller arbeidsgrupper innen virksomheten eller virksomhetsområdet. Det kan være kvalitetskontroll av virksomheten (for eksempel kvalitetsråd) eller prosjekt- eller arbeidsgrupper som jobber med avgrensede oppgaver for en periode.

De fleste av informantene har også tillitsverv i primærorganisasjoner. Det er 6 ulike primærorganisasjoner som er representert i utvalget av informanter. Men det er også slik at noen av informantene er medlem av minst en organisasjon til, noen få er også medlemmer av flere organisasjoner, for eksempel er en medlem i fire organisasjoner og en er med i fem. En av informantene uttrykker det på denne måten: "Ofte kan vi være medlemmer i hverandres organisasjoner, det kan ofte være bare for å få informasjon. Det er viktig med samarbeid. Det er ikke direkte konkurrerende organisasjoner."

Blant informantene er det om lag halvparten som har blitt oppnevnt av eller etter forslag fra FFO, mens andre halvparten har blitt oppnevnt gjennom sin primærorganisasjon. Innen psykisk helsevern er det vanlig at det er primærorganisasjonene som blir forespurt om deltakelse.

### **5.1.2 Sammensetning og formalisering av arbeidet i utvalget/rådet**

Tidligere har jeg skilt mellom to hovedmodeller når det gjelder sammensetning av brukerutvalgene/rådene:

1. Rene brukerutvalg/råd
2. Sammensatte utvalg/råd

I vårt utvalg er det fire av utvalgene som er rene brukerutvalg/råd og det er åtte som kan karakteriseres som sammensatte.

Videre har jeg skilt mellom brukerutvalg/råd som er tilknyttet et virksomhetsområde, altså som omfatter mer enn en konkret virksomhet eller institusjon, og brukerutvalg/råd som er tilknyttet en bestemt institusjon eller virksomhet. Blant våre utvalg/råd har vi klassifisert seks som omfattende et virksomhetsområde og seks som tilknyttet en virksomhet.

#### *Oppmøte*

Det er varierende oppmøte i utvalgene. Det er for noen utvalg noen faste som nesten aldri møter. Gjennomgående er det særlig en primærorganisasjon som sjelden møter i de råd/utvalg hvor organisasjonen er representert.

#### *Ledelse*

Som tidligere nevnt vil de rene brukerutvalg/råd være organer med bare brukerrepresentanter som fullverdige medlemmer og følgelig vil leder for utvalget være en brukerrepresentant. Det er imidlertid en varierende praksis mht hvordan lederen blir oppnevnt. I to av dem er det styret for virksomheten som oppnevner leder (etter forslag fra organisasjonene), i en av dem er det leder for virksomheten (etter forslag fra utvalget) og i en er det utvalget som konstituerer seg sjøl.

I sammensatte råd/utvalg er det som oftest leder for virksomheten som rådet er tilknyttet som er leder i rådet, eller dennes delegerte. Innen NAV for eksempel er dette nedfelt i sentrale retningslinjer. Når det gjelder kommunale råd for funksjonshemmede, er det kommunestyret som velger leder og nestleder og det kan være representanter for organisasjonene som velges. Her ønsker brukerinformantene enten at rådene skal kunne konstituere seg sjøl, eller at det skal formaliseres at enten leder eller nestleder skal være en representant fra organisasjonene.

Det framgår av intervjuene at for de fleste av de sammensatte råd/utvalg har lederspørsmålet ikke vært diskutert, ”det har bare blitt slik”. Det er heller ikke noe sterkt påtrykk fra brukerinformantene om at en brukerrepresentant bør være leder. En brukerinformant sier det på følgende måte: ”Jeg synes det er greit slik det er. Det er ofte en del arbeid med slike møter og vi er ikke så mange folk, hvis vi skulle bruke tida på å forberede møter så har vi ikke tid til noe annet. Hadde vi hatt kapasitet sjøl kunne vi ha diskutert det. Det har ikke vært diskutert. Slik det er nå er best”. En annen brukerinformant tror ikke det vil gjøre noen forskjell. Det er

imidlertid særlig en brukerinformant som mener at det bør være en brukerrepresentant som er leder av rådet/utvalget og denne ser det sammen med et ønske om at brukerrådet bør være representert i styret.

Flere av virksomhetsinformantene mener at det ville være helt greit at en brukerrepresentant er leder for brukerutvalget hvis det var et ønske om det. Dette gjelder også innen NAV, sjøl om de har sentrale retningslinjer om at det er leder for virksomheten som skal være leder av brukerutvalget.

Det kan derved synes som det i mange tilfeller vil være opp til brukerrepresentantene sjøl i det enkelte brukerutvalg/råd å bestemme om man ønsker at en brukerrepresentant skal være leder av utvalget/rådet.

### *Formalisering av arbeidet*

Med formalisering tenkes det her på i hvilken utstrekning arbeidet i utvalgene/rådene er formalisert med skriftlige innkallinger, saksliste, sakspapirer og referater.

Arbeidet i utvalgene er stort sett formalisert, men det er noe varierende hvordan dette fungerer i praksis. Det synes generelt sett å være slik at jo høyere opp i systemet en kommer, jo mer formalisert er arbeidet: ”Det blir mer orden jo lenger opp i systemet en kommer” (brukerinformant). Det vil si at arbeidet i brukerutvalg på nivåene over den enkelte virksomhet er mer formalisert og har mer profesjonaliserte sekretærfunksjoner enn brukerutvalgene tilknyttet den enkelte virksomhet.

Det er bare en brukerinformant fra ett brukerutvalg som uttrykker direkte misnøye med innkallingene til møtene: ”Det er veldig vanskelig å komme på et møte hvor det ikke er planlagt noe. Ikke noen saksliste, vi får bare beskjed om at det skal være møte. Vi vet ikke hvilke saker som kommer opp. Blir bare gitt ordet rundt om det er noen som har noe å komme med. Det synes jeg er for dårlig”. I flere av utvalgene er det ikke sakspapirer til møtene, men det er saksliste: ”Vi får saksliste med eventuelt, vi får ikke noen sakspapirer. Det går stort sett på orientering om...”. I ett av utvalgene får man sakspapirer, men disse kommer ofte for seint: ”Sakspapirene får vi gjerne ikke før vi kommer på møtet, svære dokumenter som det ikke er mulig å sette seg inn i”.

I ett av utvalgene gir brukerinformantene klart uttrykk for at utvalget ”går seg til underveis” og at det blir mer orden etter hvert: ”Vi ble innkalt til et møte første gangen, han [leder for virksomheten] ante ikke hva et brukerråd var for noe. Jeg måtte ta han et lite kurs. Han er jo veldig flink til å høre på oss (...) Skriftlig innkalling, saksliste og referat. Rådet har ikke noe mandat, men det må bli litt annerledes nå framover. Det må bli litt mer orden på det”.

### *Godtgjørelsen*

Ingen av brukerinformantene gir uttrykk for at de ikke får møte- og reisegodtgjørelse og de har ikke noe å utsette på denne.

Det er en av brukerinformantene som nevner at deltakelsen i råd og utvalg gir en kjærkommen inntekt. En annen vurderer godtgjørelsen i en mer symbolsk betydning ved at det er uttrykk for en verdsetting av brukermedvirkerne: ”Det er bra å få dekket reelle kostnader. Jeg ser det mer som å bli verdsatt, du føler at du er like mye verdt som de andre som er på møtet, det har en mer symbolsk betydning”.



## 5.2 Sakene i utvalgene/rådene og hvordan møtene fungerer

Her følger først en gruppering av saksområdene for brukerutvalgene/rådene som blir nevnt av brukerinformantene, videre hva slags arbeidsmåter utvalgene har og deretter ulike typer av andre aktiviteter som brukerrepresentantene deltar i utover møtene i brukerutvalget/rådet. Så går jeg nærmere inn på hvem som tar initiativet til sakene som tas opp i utvalget/rådet og til slutt hvordan møtene fungerer slik informantene vurderer det.

### 5.2.1 Saker

Jeg har gruppert saksområdene på grunnlag av hva som blir nevnt av brukerinformantene.

*Saksområder som blir nevnt av brukerinformantene*

- Strategi, overordna planer, handlingsplaner mv.

Dette er områder som nevnes av de fleste brukerinformantene.

- Byggesaker, ombygginger, universell utforming, tilgjengelighet.

Dette er også viktige saksområder for mange av utvalgene, både fylkeskommunalt og kommunale råd, lokale brukerutvalg i NAV særlig ved etableringen av NAV-kontorene, men også i forbindelse med ombygginger ved enkeltvirksomheter. I det hele synes universell utforming og tilgjengelighet å være det mest betydningsfulle gjennomgående saksfeltet som brukerutvalgene er opptatt av.

- Økonomi, bemanning, innsparinger.

Det kan dreie seg om uttalelser om budsjett, vurderinger av bemanningen ved virksomheten eller forslag til innsparinger.

- Kvaliteten på tilbudet og trivselstiltak for brukerne.

Dette er ulike sider ved virksomhetens oppgaver, ansvar og utføring av oppgavene og hvilken betydning det har for brukerne av tjenestene. Eksempler på trivselstiltak kan være aktivitetstilbud og tiltak i helgene for brukere på institusjoner.

- Brukerundersøkelser.

Dette er tema i enkelte av utvalgene, men det varierer på hvilken måte de behandles. I noen utvalg diskuteres spørsmålsstillinger og opplegg for brukerundersøkelser, mens andre steder er disse standardisert og gir ikke muligheter for påvirkning. Resultater fra brukerundersøkelser diskuteres i flere av utvalgene.

- Anbud og anbudsprosesser.

For de virksomhetene som deltar i anbudskonkurranser er dette sjølsagt et saksområde som er sentralt og som diskuteres i brukerutvalg/råd.

Disse saksområdene er stort sett sammenfallende med hva virksomhetsinformantene også nevner. En av virksomhetsinformantene vektlegger at det er ulike typer av ”saker som enten organisasjonene har vært interessert i eller som vi i [virksomheten] har ønsket å informere om, enten for å få innspill til eller gi informasjon om”.

Virksomhetsinformanten ved en av de private virksomhetene nevner også at brukerutvalget behandler noen taushetsbelagte saker som vedrører forretningshemmeligheter.

### *Arbeidsmåter/former*

I tillegg til saksområdene er det også viktig å se på hvordan sakene behandles, altså hva slags arbeidsformer eller arbeidsmåter utvalgene har:

- Høringsuttalelser.

Et par-tre av utvalgene avgir høringsuttalelser.

- Kobling mot saker til styret eller det aktuelle folkevalgte organet.

Dette foregår for flere av utvalgene, men på litt ulike måter. Noen legger møtene i rådet/utvalget i forkant av styremøter slik at saker til dette kan tas opp i brukerutvalget. I en virksomhet er det slik at referat fra brukerutvalget tas opp som fast post i styremøtet.

- Orienteringer om virksomheten.

Dette omfatter ulike saksområder som hvilke tiltak og tjenester som ytes, virkemidler, nye tiltak, satsingsområder. I mange av brukerutvalgene er dette en dominerende arbeidsform hvor ledelsen for virksomheten orienterer og representantene får muligheter til å komme med spørsmål og andre innspill.

### *Andre aktiviteter*

Flere steder deltar også brukerrepresentantene i andre aktiviteter enn bare å møte i brukerutvalget/rådet. Her følger noen eksempler på hva slags typer av aktiviteter dette kan være:

- Involvering i brukerundersøkelser.

For eksempel involvering i planlegging og utforming av undersøkelser og i gjennomføring.

- Deltakelse i arbeids- eller prosjektgrupper.

Det kan være knyttet til strategi, universell utforming, utvikling av nye tilbud.

- Representasjon i kvalitetsutvalg/råd.

- Kommer på uanmeldte besøk til virksomheten.

- Observasjon.

For eksempel befaringer på ulike tiltak som virksomheten driver eller observasjon av virksomhetens aktivitet (for eksempel i mottaket på NAV-kontor).

- Seminarer og konferanser.

Dette kan være ulike typer knyttet til virksomheten eller mellom brukerråd på ulike nivåer.

- Enkeltmedlemmer kan fungere som rådgivere eller konsulenter for virksomheten.

For eksempel når det gjelder universell utforming eller internopplæring.

- Møte- og talerett i styret.

Noen av virksomhetene har egne styrer. I et par av disse har leder i brukerutvalget møte- og talerett i styret og har derved muligheter for å ta opp saker fra brukerutvalget i styret. I en av virksomhetene har det kommet forslag om brukerrepresentasjon i styret, enten som fullverdig medlem eller med møte- og talerett, og dette vil bli fremmet som sak for styret. I en virksomhet har ikke leder av brukerutvalget møterett i styret og i følge virksomhetsinformanten er dette heller ikke aktuelt. Dette er en privat virksomhet og begrunnelsen for at brukerutvalget ikke skal være representert er at de skal være uavhengige og ikke ha økonomiske interesser i bedriften: ”Leder i brukerutvalget har ikke møterett i styret. De skal ikke ha noen økonomiske interesser i bedriften. Det er et av kravene at de skal være uhildet og objektive. Det er lett at det blir inhabilt når en trår over grensene” (virksomhetsinformant).

### 5.2.2 Initiativet til saker

I om lag halvparten av utvalgene mener brukerinformantene at det er ledelsen for virksomheten som tar initiativet til de fleste sakene som tas opp i utvalget. I flere av disse utvalgene mener brukerinformantene at de kan ta opp saker på eget initiativ, men at de ikke er aktive nok i forhold til det. Det er en tendens til at brukerinformantene i brukerutvalg hvor en av brukerrepresentantene er leder for utvalget, mener at det er en jevnere fordeling mellom hvem som tar initiativet til sakene mellom virksomheten og brukerrepresentantene, enn i de øvrige utvalgene. Dette er tilfellet i tre av de fire utvalgene som har en brukerrepresentant som leder. Dette er et for spinkelt grunnlag til å trekke slutninger ut fra, men det gir grunnlag for å stille spørsmålet om brukerrepresentantene blir mer aktive med å fremme saker i utvalg hvor det er en brukerrepresentant som leder utvalget.

Virksomhetsinformantenes vurderinger om hvem som er mest aktive til å fremme saker sammenfaller i store trekk med brukerinformantenes vurderinger.

Det er noe varierende mellom brukerinformantene hvor mye kontakt de har med medlemmene i sine primærorganisasjoner for å få innspill til arbeidet i utvalget. Det samme gjelder mht hvor mye kontakt de har med faktiske brukere av tjenestene til den virksomheten brukerutvalget er tilknyttet.

Flere av dem som oppgir mye kontakt med brukere er representert i et brukerutvalg tilknyttet en virksomhet som har ei avgrenset brukergruppe og hvor brukerrepresentantene kommer fra samme primærorganisasjon. Disse informantene er også aktive i primærorganisasjonen og er også dels sjøl brukere av virksomheten. Her synes det altså å være et betydelig sammenfall mellom ei homogen brukergruppe av virksomhetens tjenester og en primærorganisasjon som organiserer denne brukergruppa. Videre er det en brukerinformant som oppgir mye kontakt med medlemmer av sin primærorganisasjon ved at de tar kontakt både på telefon og møter, samt et godt forhold til virksomheten som i økende grad formidler kontakt mellom brukere og brukerkontoret ved det lokale sjukehuset.

På den motsatte enden finner vi brukerrepresentanter i NAV som dels oppgir å ha liten eller ingen kontakt med aktive brukere av NAV sine tjenester. Brukerinformanter uttrykker her at de savner innspill fra brukerne, som en brukerinformant uttrykker det: ”Jeg mangler kontakt med aktive brukere av NAV (...) Vi får ikke noen henvendelser til brukerutvalget fra brukerne”.

En brukerinformant som er representant i et brukerutvalg på et virksomhetsområde trekker også fram at det er manglende interesse blant medlemmene i primærorganisasjonen for interessepolitikk på dette nivået og derfor er det lite å hente derfra. På spørsmål om vedkommende konsulterer organisasjonen i saker, svarer informanten: ”Ja, den muligheten har vi og vi oppfordres til å gjøre det. Men det er litt vanskelig fordi det er en liten håndfull som er interessert i interessepolitikk og så er det veldig stor medlemsmasse som ikke er så veldig interessert i sånne ting. Dem synes det er koselig med styremøter og aktiviteter. Når jeg henvender meg til egen organisasjon er det veldig lite å få ut av. I 99 prosent av tilfellene vil det ikke komme noen tilbakemeldinger, så der står vi litt alene”.

### **5.2.3 Hvordan møtene fungerer**

De fleste brukerinformantene gir uttrykk for at møtene i utvalgene/rådene fungerer bra, med en god tone, hvor alle kommer til ordet og en har følelsen av å bli tatt på alvor:

- ”Møtene er veldig konstruktive. Vi får sagt det vi vil og gi uttrykk for våre synspunkter”.
- ”Du blir hørt og respektert for dine holdninger”.
- ”Jeg har ikke opplevd at vi ikke har blitt tatt på alvor (...) Jeg føler at vi har gode møter”.
- ”Det er en veldig fin gjeng som sitter der, man blir hørt og alle deltar i diskusjonen”.
- ”Det er god tone, vi er med og bidrar alle sammen. Det er ingen som ikke tør å si noe, vi er ei aktiv gruppe”.
- ”Har ikke opplevd at vi ikke har blitt tatt på alvor (...) Hvis det er noe vi ikke er fornøyd med blir det tatt på alvor og sagt at det skal vi sjekke opp, for slik skal det ikke være. Føler ikke at ting blir oversett”.

Videre er det også en utbredt holdning blant brukerinformantene at de opplever en likeverdighet mellom medlemmene i utvalget uten at noen dominerer:

- ”Når vi er i det rommet er vi likeverdige alle sammen om han [leder for virksomheten] er symbolsk leder så betyr ikke det noe, han er ordstyrer. Det er sånn jeg opplever det, vi kan legge inn saker som vi vil ta opp. Vi er flinke til å utfordre hverandre begge veier, har gode diskusjoner og dialoger på hvordan vi ønsker det videre”.
- ”Alle kommer til orde, blir ikke pressa til å si noe, men alle har muligheter for å komme til ordet. Det er ingen som dominerer”.
- ”Det er ingen som dominerer, alle snakker. Møtet foregår veldig strukturert og vi har respekt for hverandre, vi er alle så skolert i møtevirksomhet at det foregår på en ordentlig måte”.

Virksomhetsinformantene er av samme oppfatning som brukerinformantene:

- ”Det er likeverdige deltakere. Vi har alle forskjellige utgangspunkt, ståsted og perspektiv inn i saken, men tonen er preget av likeverdighet. Alle argumenter har i utgangspunktet lik valør (...) Jeg legger fram saker, men har ikke en aktiv rolle i diskusjonen (...) Jeg har vært nøye med ikke å påvirke brukerutvalget. Det er viktig for vi ønsker at utvalget skal ha legitimitet overfor brukergruppa”.
- ”De [brukerrepresentantene] er tydelige og ikke servile, det er en direkte og bra tone”.

- ”Jeg legger bevisst bånd på meg sjøl for ikke å være for aktiv, fordi jeg tror det vil passivisere”.

- ”Det er mye spørsmål og interesse for å få vite mest mulig om hvordan vi jobber (...) Alle er aktive, det er ingen som melder seg ut og ikke sier noe. Jeg synes ikke det er noen som dominerer (...) Jeg prøver å være åpen for alle innspill, prøver å være inkluderende, la alle slippe til”.

- ”Det er ingen som dominerer (...) Vi har ikke hatt de store sakene hvor det har vært uenighet eller krasse diskusjoner”.

Det er ett av utvalgene som legger opp møtene på samme måten som politiske råd og utvalg: ”Vi fatter vedtak og lager saksprotokoller, det er voteringer. Har ikke bare saker vi voterer over, protokollen fra møtene blir jo ofte et slags referat”(virksomhetsinformant). I de øvrige utvalgene er det ikke avstemninger. Hvis det skal fattes en beslutning om en uttalelse eller liknende så forsøker en å diskutere seg fram til enighet. Det kan skje på møtet eller så utsettes saken til neste møte: ”Jeg har aldri opplevd en avstemning, det er konsensus. Det er mye sterke folk i utvalget. Hvis det ikke oppnås enighet gjennom diskusjonen så utsettes saken til neste møte. Da bruker vi mellomtida til innspill på telefon eller e-post”. Det kan også hende at det framgår av diskusjonen at det er et klart flertall og et mindretall og da kan mindretallet bøye seg: ”Vi blir ikke alltid enig, vi foretar ikke avstemninger. Men mindretallet bøyer seg for flertallet”. I de fleste utvalgene fattes det imidlertid ikke beslutninger i saker og man trenger derfor ikke nødvendigvis bli enige. De enkeltes synspunkter kan da komme fram i referatet fra møtet: ”Vi har vel ikke hatt noen avstemninger selv om vi har vært uenige. Det er ikke alltid at vi fatter beslutninger, blir mer at vi diskuterer ulike saker (...) Uenighet kommer til uttrykk i referatet”.

Det må imidlertid nevnes at det er liten grad av konflikter i utvalgene. De synes å være veldig konsensusorienterte og forholdet til ledelsen av virksomhetene er også i stor utstrekning basert på dialog og de er ikke arenaer for interessenkamp eller konfrontasjon. ”Det er andre arenaer for interessenkamp. Jeg kan legge fram saker, men hvis jeg går inn i et utvalg og sier at det mener jeg og sånn bør det være så blir det feil. Jeg må framlegge det på en ordentlig måte og samtidig kunne klare å svare på spørsmål. En må klare å ha en dialog på det og kunne gjøre noen forandringer i forhold til utgangspunktet. Det viktigste er å få til noe (...) Hva er vitsen med å markere seg i et rom med seks andre mennesker uten at andre får vite noe om det? Da må man bruke media og andre fora. Det er veldig få folk som hører på hva man har å si i et brukerråd”. Det er imidlertid en informant som uttrykker at en derved også må være veldig oppmerksom slik at en ikke havner i en gisselsituasjon: ”Jeg har ikke møtt konfrontasjon. Det legges ikke opp på den måten. Vi har diskusjoner. Representanten for virksomheten er behagelig og positiv. Det hender vi får ros fra toppledelsen (...) Det med muligheten for å havne i en gisselsituasjon er en faktor som jeg tenker en del på. Er veldig redd for gisselrollen. Det er veldig sterkt når ledelsen sier at brukerrådet mener.. Da skal en være obs for ikke å bli tatt til inntekt for noe du egentlig ikke står for”.

Det er faktisk flere av virksomhetsinformantene som kan tenke seg at brukerrepresentantene er noe mer kritiske:

- ”Jeg kan godt tenke meg at de var mer kritiske, litt mer sånn kritikk og utfordringer på ting. De er veldig smilende og blide og dette ser bra ut (...) Det blir mye sånn at alle sitter og er enige med det du sier, det kunne godt vært noen fandens advokater blant dem”.

- ”De [brukerrepresentantene] kunne med hell ha vært mer i opposisjon”.

- ”Tonen er veldig god og jeg synes den har vært alt for god. Det har vært litt for mye harmoni lenge. Det har blitt for mye ros og jeg har savna den mer kritiske røsten, og den føler jeg har kommet de siste åra (...) Flere medlemmer tar initiativ og tar ordet uten å ha blitt bedt om det”.

- ”Det er hyggelig på møtene, men det skal ikke være bare en koseklubb, hvor alle synes det har vært et hyggelig møte. Det må være noe mer enn det (...) Jeg synes at jo mer aktive de er, jo bedre er det. Skulle gjerne sett at det kommer mer kritikk”.

Det er imidlertid særlig en brukerinformant som uttrykker mer grunnleggende kritiske synspunkter i forhold til hvordan utvalget fungerer. Dette er et utvalg hvor det er en brukerrepresentant som er leder, men hvor representanten fra virksomheten likevel er svært dominerende i følge brukerinformanten: ”Lederen sier veldig lite, bare åpner møtet og er en slags ordstyrer og så er det [representanten fra virksomheten] som snakker”. Denne informanten savner også et tydeligere engasjement og initiativ fra brukerrepresentantene i utvalget og mener at de burde møtes mellom møtene i brukerutvalget hvor de kunne drøfte saker som de skulle ta opp i brukerutvalget. Dette er også en annen brukerinformant inne på: ”Vi er ikke kritiske nok vi som sitter her. Vi skulle hatt et møte i forkant av møte i brukerutvalget, men det blir bare med praten. Særlig hvis det skulle være noen vanskelige saker, men det har det ikke vært enda”. I hvilken grad brukerrepresentantene skal ha formøter før møter i brukerutvalget er det ulike synspunkter på blant brukerrepresentantene. En annen brukerinformant tok opp dette på grunnlag av en diskusjon som vedkommende hadde deltatt i på et opplæringskurs i brukermedvirkning: ”Det kan bli konfrontasjoner. På Ahus hadde de et formøte før de møter ledelsen, det var vi veldig uenige i. Da setter vi en kunstig avstand, hele poenget er borte hvis en er redd for å si meningen sin overfor administrerende direktør, det skal ikke være formøter på et brukerutvalgsmøte (...) Det blir et feil signal hvis det er slik at vi må samle styrke i oss sjøl for å møte ledelsen”.

Det er også slik at en brukerrepresentant som leder kan oppfattes som dominerende. En av brukerinformantene refererer til noen i utvalget som er av den oppfatning: ”Lederen har satt opp dagsorden, men vi får jo diskutere og komme til andre løsninger enn det han mener. Men det er mye at han har forslag og da vil han ikke høre hva andre sier. Noen mener at de ikke får komme med innspill. Jeg synes det er helt greit. Han har konkrete forslag til alle saker som står på programmet. Det er noen som ikke er helt enige i det egentlig. Men jeg synes det er helt greit. Vi får sakene på forhånd, på møtet har han et konkret forslag. Det hender at noen andre har et alternativt forslag, du må ha gode argumenter for å få gjennom et alternativ. Jeg synes ikke han er dominerende, jeg synes det er greit at en leder er sånn, at det ikke er så svevende egentlig. Jeg har hørt et par stykker som ikke liker dette. Jeg synes han er en flink leder”. På spørsmål om andre får komme til ordet, svarer informanten: ”Ja, alle får ordet. Mange som sier imot han, det går greit det, men det må litt mer til for at han skal forandre på det han hadde tenkt seg før han kom. Det er mulig han har ferdigtygd det litt for mye..”.

En dominerende leder av brukerutvalget kan legge en demper på eller begrense de andre medlemmenes initiativ og engasjement. De kan altså bli passivisert. Samtidig kan dette også være bekvemt hvis man ikke ønsker å være mer aktiv. En av virksomhetsinformantene trekker fram dette aspektet: ”Det er en sterk leder, men de andre får også komme med sine syn. Det er jo bekvemt å ha en slik leder, det er fort gjort å lene seg tilbake og la han ta ansvaret”.

En virksomhetsinformant er også inne på lederens betydning: ”Det har blitt en helt annen drive i brukerutvalget det siste året. De tar i langt større grad opp saker på eget initiativ, de har

blitt tøffere i tonen, blitt langt mer kritiske, og tar ikke for god fisk alle forklaringer som kommer, de stiller mer inngående spørsmål”. På spørsmålet om hvorfor de har blitt mer aktive, svarer informanten: ”Jeg tror at lederen har blitt litt mer bevisst på selv å ta initiativ, men ikke minst utfordre de øvrige medlemmene. Lederen kjører ikke så mye solo lenger, opplever litt mer bredde og engasjement enn før. Det tror jeg er en forklaring, men jeg tror også at vi fra administrasjonen stiller opp der gjør at det blir naturlig å ta opp saker. Det har også bidratt til at det har blitt et større engasjement. Blir tatt mer på alvor, vi stiller mer mannsterkt”.

En av brukerinformantene som er leder i brukerutvalget forteller om hvordan vedkommende opptrer som leder i utvalget: ”Jeg får jo tilbakespill på det. At jeg er en forholdsvis god leder, er inkluderende og jeg lytter og har kommentarer. Tror jeg er godt likt. Jeg synes det er hyggelig. Jeg er dominerende og er veldig obs på det, jeg kjemper med det. I en gitt situasjon hvor det skal tas en beslutning sier jeg at sånn skal det være. Er derfor veldig opptatt av å roe meg ned og slippe andre til og høre hva de andre sier. Jeg har en sterk mening, mener det jeg sier. Jeg vet ikke (...) Jeg trives i hvert fall med det og folk føler jo det og det kan kanskje innvirke”.

### **5.3 Opplæring og kompetanse for brukerrepresentantene**

Brukermedvirkning er ei oppgave som krever kunnskap. For brukerrepresentantene vil det være to hovedkilder til denne kunnskapen, det er dels gjennom opplæring i brukermedvirkning og dels gjennom å prøve det ut i praksis, erfaringsbasert kunnskap.

Det bør her nevnes at også representanter for virksomhetene hvor brukerutvalg/råd er tilknyttet trenger kunnskaper om hvordan brukermedvirkning kan organiseres, om brukerne og deres organisasjoner og hvilke betingelser brukerrepresentantene jobber under mv (Alm Andreassen 2009: 21-22). Dette er imidlertid ikke temaet her, hvor fokus er rettet mot brukernes kompetanse for å fungere som brukerrepresentanter på systemnivå.

Med utgangspunkt i Alm Andreassen (2009: 20-21) vil jeg skille mellom tre hovedformer for kunnskap eller kompetanse som brukerrepresentantene trenger:

- Erfaringene de har som brukere av hjelpeapparatet. Dette er den mest grunnleggende og viktigste kompetansen.
- Kunnskap om hvordan hjelpeapparatet og forvaltningen styres, er organisert og fungerer. Dette kan vi også kalle for ”systemkunnskap”.
- Lære å være representant, hva som ligger i oppgavene og rollen som brukerrepresentant på systemnivå.

Dette illustrerer at det forventes en sammensatt kompetanse fra brukerrepresentantene på systemnivå. En av virksomhetsinformantene vektlegger dette tydelig: ”De må ha egne erfaringer å bygge på. Det er viktig fordi vi ønsker brukernes egne erfaringer og synspunkter inn. Videre er det viktig å ha god organisasjonskunnskap for å kunne agere hensiktsmessig i en organisasjon. Vite hvordan beslutninger tas og saksgangen er slik at de kan agere relevant. Det er også veldig viktig å ha brukere med legitimitet i brukerorganisasjonene. Slik at brukerutvalget som stemme inn i organisasjonene har legitimitet. At det ikke blir tatt for å representere en nisje av brukere, tilstrekkelig bredde. Og at brukerutvalget står fram med integritet og ikke som at det er administrasjonens verktøy”.

### 5.3.1 Opplæring

De aller fleste brukerinformantene har minst modul 1 kurset, noen har tatt dette flere ganger og andre har også tatt andre moduler og noen få har ”hele pakka” av moduler. Det er et par av informantene som ikke har modulopplæring og som oppgir som grunn til dette at det ikke har passet seg slik, men at de gjerne burde ta det. Det er utbredt oppfatning at det er helt nødvendig for å gjøre en god jobb som brukarmedvirker å delta på opplæring. Det er også flere som påpeker betydningen av brukerbanken og at det stilles krav til de som skal være brukerrepresentanter, samt behovet for kurs og samlinger utover modulopplæringa.

Det er flere som påpeker at de gjerne skulle hatt modul 2 kurs, men at dette ikke tilbys innen den virksomheten/virksomhetsområdet som de er representert. Virksomheter hvor dette mangler er rehabilitering, psykisk helse, kommunale råd, NAV lokalt.

### 5.3.2 Hva er viktig kompetanse for brukerrepresentanter?

Følgende deler av kompetanse blir trukket fram av brukerinformantene:

- Avklart forhold til seg sjøl, bearbeidet egen sykdom eller funksjonsnedsettelse
- Fokus på andre enn deg sjøl
- Egnerfaring, kjenne det på kroppen
- Kjenne behovene som brukerne har
- Vært bruker der du skal sitte
- Aktiv, tørre å si noe, engasjert
- Lyttende
- Kontakt med egen organisasjon og medlemmer
- Informert, innsikt i hvordan systemet fungerer, vite noe om stedet der du sitter som brukerrepresentant

#### *Bearbeidet egen sykdom eller funksjonsnedsettelse*

Det er flere som legger vekt på som en grunnleggende forutsetning at man må ha bearbeidet egen sykdom eller funksjonsnedsettelse før en begynner som brukarmedvirker:

- ”Den som skal ha ei slik rolle må ha bearbeidet sin egen sykdom, du må ha akseptert din sykdom eller handikap. Du må ha lagt til side behovet for å snakke om din sykdom og være ferdig med angsten, du må ha bearbeidet dette som menneske for å ha noe å gi til andre”.
- ”Det er viktig at du er ferdig med din situasjon slik at du ikke tar med den inn i jobben som brukarmedvirker. Da blir du for personlig, må ha gjennomarbeidet dette, ellers klarer du det ikke”.
- ”Først er det å ha et avklart forhold til egen historie og eget forløp (...) Det er veldig viktig at de som jobber som brukerrepresentanter har et avklart forhold til seg sjøl. Det er på den måten man blir tatt alvor og blir hørt”.

Noen av virksomhetsinformantene legger også vekt på dette:

- ”En må kunne løfte blikket og ikke være fanget i egen sykdomshistorie”.
- ”Jeg har flere ganger stoppet diskusjoner fordi folk har begynt å snakke om sine egne problemer”.



Dette anses som nødvendig både for å kunne greie å fungere som brukarmedvirker for egen del, samt å gjøre en relevant jobb som brukarmedvirker på systemnivå ved å kunne heve blikket utover sin egen person og situasjon, samt for å ha muligheter for å bli tatt på alvor og betraktet som en representant for et kollektiv av brukere.

### *Erfaring som bruker*

Samtidig er det mange som vektlegger at den egne erfaringen som bruker av tjenester eller nære pårørende til brukere (sekundærbrukere) er en avgjørende kompetanse som brukerrepresentant: "Det er klart at det å ha god skolering er viktig, slik at en ikke blir sittende som et gissel. Tenker og at den kompetansen en får ved at en er i skoene sjøl er viktig, bare å få ei opplæring og ikke kjenne noe på kroppen, da tror jeg ikke en blir en god brukarmedvirker. Det er vel gjerne bare de som har en form for funksjonsnedsettelse som svarer ja på slike oppgaver kanskje. Det er viktig at det er brukerne av de forskjellige systemene som sitter i slike utvalg". Denne brukerinformanten trekker det enda lenger og mener at hvis en er brukerrepresentant i et brukerutvalg tilknyttet en bestemt virksomhet, må en også ha konkret erfaring som bruker av denne virksomheten: "På [virksomhet X] er det et brukerutvalg, jeg skjønner at det fungerer veldig godt, men ser at det sitter en bruker eller tre der som ikke har vært pasient der, de har sikkert sine plager, men likevel ikke vært der. Hvordan kan disse prate pasientenes sak når de ikke har vært der? Det kan være temaer som blir neddysses fordi de ikke har erfaring med å være pasient der". En annen av informantene vektlegger også dette: "Først og fremst må du ha opplevd NAV. Det er første betingelsen at du har vært en bruker der du skal sitte".

Det er vel noe omdiskutert blant brukerrepresentantene om de må ha egen erfaring med akkurat den virksomheten som brukerrådet er tilknyttet. Formidlingen av brukererfaring med virksomheten kan eventuelt sikres på andre måter, som jeg kommer inn på senere.

### *Ferdigheter som representant*

Videre trekkes det fram egenskaper eller ferdigheter ved representantene:

- "Du kan ikke være blyg og sitte og bite negler når du er på møte, du må tørre å si noe" (brukerinformant).
- "En må tørre å si noe, være trygg nok til å si og mene noe" (virksomhetsinformant).
- "De bør kunne noe om å delta på møter, diskusjoner og møtekultur" (virksomhetsinformant).
- "Vi vektlegger at brukerrepresentantene skal gi både ros og ris og make å fremme sine egne standpunkter selv om de ikke er i tråd med ledelsens synspunkter" (virksomhetsinformant).

Det er også et par av brukerinformantene som vektlegger viktigheten av trygghet i rolla som brukarmedvirker og beskriver hvordan de sjøl har gått fram for å bli trygge:

- "Jeg er engasjert. Prøver å holde meg oppdatert, jeg bruker utrolig mye tid på å lese sakspapirer og innhente opplysninger andre steder. Jeg prøver å være så godt forberedt som mulig. Nå er jeg trygg, men det tar litt tid før du blir det".
- "Jeg er flink. Det er rart å si det, men jeg er veldig glad for den utdannelsen jeg har. Jeg har vært mye dårlig opp i gjennom sjøl. Jeg har et avklart forhold til meg og min historie, jeg ser systemet fra begge sider. Det er ikke bare brukere mot de ansatte, det bør være et likeverdig

løp, alle er bare mennesker, det er noe med å kunne representere flertallet av pasienter. Jeg bærer min historie med meg (...) Jeg sørger for å skaffe meg informasjon på forhånd om saker som skal opp som jeg ikke vet noe særlig om. Det er viktig å ha tid til det. Det er jo noen som ikke setter seg inn i sakene. Jeg spør også i brukerrådet når jeg er usikker på noe. Det er viktig å være en trygg person og modig nok til å tørre å spørre”.

I gruppeintervjuet med styret i Oppland FFO er det også flere som trekker fram trygghet som grunnleggende og at dette kan utvikles gjennom opplæring, erfaring og at man blir møtt med respekt og anerkjennelse og blir inkludert og akseptert i brukerutvalget/rådet.

### *Kontakt med egen organisasjon og medlemmer*

Blant brukerrepresentantene er det flere som vektlegger betydningen av å ha god kontakt med egen organisasjon. I noen tilfeller mener man da egen primærorganisasjon, men det er flere som legger vekt på at når man er oppnevnt av FFO så skal man representere flere organisasjoner og ikke bare sin egen primærorganisasjon: ”Da en sitter i et brukerutvalg så er det slik at i FFO er det 71 forskjellige organisasjoner og da er det min plikt å ivareta alle disse”.

Flere av virksomhetsinformantene vektlegger at brukerrepresentantene skal ha forankring og legitimitet i brukerorganisasjonene:

- ”De må ha legitimitet innad i egen organisasjon”.
- ”De må kunne ta med det som foregår i brukerutvalget tilbake til sine medlemmer og bringe saker og innspill tilbake”.
- ”Vi mener at brukerutvalget vil kunne bidra i sterk grad til å forbedre tilbudene våre. De har jo direkte kontakt med pasientene gjennom sine brukerorganisasjoner”.
- ”Mye er prega av deres egne opplevelser og i mindre grad av at de har fått tilbakemeldinger fra andre. Dem representerer nok sine organisasjoner, men jeg ser at tilbakemeldingene i møtene ofte er prega av medlemmenes egne opplevelser”.

Det er imidlertid særlig en av virksomhetsinformantene som ikke ser det som spesielt viktig at brukerrepresentantene har forankring i organisasjonen de kommer fra: ”Jeg har ikke tenkt på det som viktig, mer tenkt på at det er viktig for oss å ha en brukerkompetanse som går på at man har erfaring med sjukehuset og er interessert i problematikken som går på pasientbehandling uten at man tilhører noen bestemt forening”. Dette betyr ikke at virksomheten nedtoner betydningen av kontakten med brukerorganisasjonene, men denne kontakten ivaretas direkte med organisasjonene gjennom andre kanaler. Det er for øvrig også denne virksomheten som klarest uttrykker at de har to rekrutteringsveger for brukerrepresentantene, gjennom organisasjonene og brukere som har vært ved virksomheten.

### *Kunnskaper om virksomheten eller virksomhetsområdet som brukerutvalget er knyttet til*

Viktigheten av å ha kunnskaper om virksomheten som brukerutvalget er tilknyttet vektlegges av noen brukerinformanter:

- ”For det første er det å være informert, der hvor en mangler det må det innhentes, du må være åpen, du må spørre, viktig å være oppdatert”.

- ”Det lønner seg å vite hva det er og hva dem driver med. Du må jo finne ut litt om det stedet du sitter som brukerrepresentant. Du må vite litt. Du må ikke kunne så mye om det, men litt, hva de driver med, hva slags grupper dem har hvis det er på et rehabiliteringssenter”.

Flere av virksomhetsinformantene er også opptatt av dette. Det synes særlig å gjelde de som har brukerutvalg på et mer overordna virksomhetsområde:

- ”Du må ha en grunnforståelse for hvordan organisasjonen er bygd opp slik at du som brukermedvirker vet hvor du befinner deg i systemet”.

- ”Det ene er kunnskaper om NAV”.

Videre er det en virksomhetsinformant som vektlegger at god organisasjonskunnskap gir innsikt i hvordan beslutninger tas og hvordan saksgangen er og at dette er viktig for å handle hensiktsmessig og relevant. En virksomhetsinformant legger også vekt på at skoleringen om hva virksomheten omfatter og hvilke oppgaver rådet skal ha vil være viktig å styrke ved opprettelsen av et nytt råd.

I tillegg til innsikt i og forståelse av hva som skal tas opp hvor, er det også viktig å følge opp dette i praksis. En av virksomhetsinformantene var litt oppgitt over dette: ”I hvert eneste møte kommer det opp enkeltsaker om noen som de kjenner som ikke er fornøyd. Det er helt umulig å diskutere. Alle vet at det ikke skal tas opp, men likevel har de nå sjansen til å snakke med oss i [virksomheten]”.

## **5.4 Hvem representerer brukermedvirkerne i råd og utvalg?**

Når det gjelder hvem brukerrepresentantene faktisk representerer i råd og utvalg, er det flere problemstillinger som kan reises. En problemstilling er om brukere som oppnevnes som ikke er valgt av organisasjonene, som vi har sett i et par av utvalgene. Når det gjelder de som faktisk oppnevnes av organisasjonene er det en problemstilling knyttet til om det er primærorganisasjonene eller paraplyorganisasjonene som bør oppnevne.

### **5.4.1 Representasjon av brukere som ikke er valgt gjennom organisasjonene?**

Som nevnt er det i et par av utvalgene representanter fra brukerne som ikke er valgt gjennom organisasjonene. Virksomhetsinformanten fra det ene utvalget vektlegger at det er to rekrutteringsveger. Den ene er fra foreningene og den andre fra brukere som har vært til behandling ved virksomheten. I det andre utvalget er det også en tidligere bruker som leder for virksomheten har oppnevnt for å ivareta brukerinteresser som vedkommende mener ikke vil dekkes gjennom organisasjonene. Dette er en omstridt praksis. En brukerinformant uttrykker prinsipiell motstand mot dette: ”Det synes jeg ikke er helt riktig. Det er en [leder for virksomheten] sjøl har tatt inn. Hun representerer ingen, bare fordi hun har vært innlagt der en gang. Det synes jeg ikke er riktig, det er ikke noe galt med dama, men jeg synes ikke det er riktig. Det skal være fra organisasjonene”. En annen mener at det er greit, men at det ikke bør være for mange representanter som ikke er oppnevnt fra organisasjonene: ”Hun har vært der som bruker sjøl og hun har vært med i et tidligere prosjekt så [leder for virksomheten] ville ha med henne også utenfra (...) Man kan jo det, de som har vært brukere kan være med. Det er ikke bare folk fra de forskjellige foreningene (...) Jeg synes for så vidt at hvis det er noen som kan være med og som har følt det på kroppen så er jo det greit det. Men det bør ikke være for mange med i et sånt råd”.

Brukerinformantene som sitter i brukerutvalget for virksomheten med to rekrutteringsveger, har ikke noen klare motforestillinger mot dette. Virksomhetsinformanten var som tidligere nevnt ikke opptatt av at brukerutvalget skulle ha noen klare forbindelser mot organisasjonene fordi denne ble ivarettatt gjennom møter med organisasjonene direkte. Noen virksomhetsinformanter fra en annen type virksomhet er imidlertid helt tydelige på at representasjonen må gå via organisasjonene fordi det blir helt feil hvis enkeltbrukere skal være representert fordi de representerer egentlig ikke noen andre enn seg sjøl. En vil få et utvelgelsesproblem, hvordan skal disse eventuelt velges ut og hvem skal gjøre det? De vektlegger at representantene i brukerrådet må representere ei gruppe eller en forening. Tilbakemeldinger fra brukerne skjer via brukerundersøkelser og brukerrådets medlemmer kan bistå ved utarbeiding, gjennomføring og diskusjon av resultater.

#### **5.4.2 Representasjon fra primærorganisasjoner eller paraplyorganisasjoner?**

Når det gjelder brukerinformantenes vurderinger av hvem de representerer i råd og utvalg, går hovedskillet mellom dem som mener at de representerer sin brukergruppe/primærorganisasjon og dem som mener de representerer alle brukere uansett diagnoser eller primærorganisasjoner.

De aller fleste informantene gir uttrykk for at de representerer alle brukere uansett diagnoser og foreninger og at det er viktig å tenke helheten og ikke sin egen organisasjon:

- ”Jeg representerer jo ikke LHL-interesser framfor andre, jeg representerer alle brukere uansett diagnoser og foreninger”.

- ”Jeg representerer vel ikke noen spesiell..... Jeg har aldri tenkt at jeg representerer Revmatikerforeninga. Jeg tenker på hvor er det skoen trykker, uansett om det ... Vi representerer folket. Eneste gangen jeg vet at jeg representerte Revmatikerforeninga var når de skulle nedlegge varmtvannsbassenget, da kjempa vi mot, mobiliserte mange foreninger, det var en kjempesak. Vi fikk stoppa det, det var vi krye av at vi klarte”.

- ”Jeg synes jeg representerer alle funksjonshemmede. Jeg tenker helheten i det, vi tenker jo likt alle sammen. Det spiller ingen rolle om en er fra FFO eller SAFO”.

Dette kan dels forklares med en oppfatning om at funksjonshemmede har en god del felles interesser på tvers av ulike diagnoser og brukergrupper. Men det er antakelig også uttrykk for en tenkning om at det er noen prinsipper som bør ligge i bunnen som er viktige for funksjonshemmede, men som ikke nødvendigvis er like viktig for alle grupper av funksjonshemmede. Et tydelig eksempel på det er prinsippet om universell utforming: ”Jeg tenker jo at vi ikke skal sitte i brukerrådet og bare tenke en pasientgruppe, vi bør se helheten, hele institusjonen og være med å kunne påvirke. Fibromyalgi trenger jo ikke så mye fysiske tilpasninger, vi kan ikke tenke sånn i bås, vi må tenke universell utforming i forhold til hele gruppen av handikappede, blinde, tjuke, rullestolbrukere osv. Hvis det blir satt på spissen, så ville jeg hevde min pasientgruppes interesser. Det er ikke mange sånne saker (...) Vi har hver våre erfaringer og informasjon, men når det gjelder bygging eller sånne ting så gjelder jo universell utforming”.

Etter hvert som en får erfaring som brukerrepresentant i brukerråd/utvalg så bidrar det antakelig også til å utvide perspektivet ved at en blir kjent med og anerkjenner at ulike brukergrupper har legitime behov og interesser. Det er flere av informantene som viser til at utgangspunktet eller starten for deres engasjement var egen situasjon, men så har de utvida

engasjementet etter hvert, at man startet aktiviteten i en primærorganisasjon først og så har man utvida ”horisonten”.

Det er noen få som mener de representerer brukerne som primærorganisasjonene ivaretar. Her synes det å være en sammenheng med hvordan brukerrepresentantene oppnevnes. En av informantene gir klart uttrykk for at vedkommende er oppnevnt direkte av en primærorganisasjon og da representerer vedkommende denne og skal primært ivareta denne brukergruppas interesser. Vedkommende sier samtidig at når det er FFO som oppnevner så er det annerledes. En annen faktor som også kan ha betydning er hva slags forventninger som virksomheten uttrykker overfor brukerrepresentantene i råd og utvalg. Dette kan for eksempel komme til uttrykk i mandatet: ”I mandatet står det at jeg representerer alle. Det føler jeg også på meg selv. Jeg er ikke noe spesielt for revmatikere, men skal representere alle (...) Jeg føler at jeg representerer alle på lik linje. Det blir feil hvis man går tungt inn på vegne av sin egen organisasjon, da blir det særinteresser”.

#### **5.4.3 Demokratisk representasjon eller statistisk representativitet?**

Disse erfaringene kan relateres til to ulike måter å tenke representasjon og representativitet på, en ”demokratisk representasjon” og en ”statistisk representativitet” (Alm Andreassen 2009: 153). Med en demokratisk representasjon tenker man at det er interesser som skal representeres og at brukerorganisasjonene har uttrykte standpunkter og vurderinger omkring hvordan hjelpeapparatet skal fungere. Brukerrepresentantene skal være valgt av og blant dem de representerer og stå ansvarlig overfor disse, dvs at de skal være utpekt av brukerorganisasjonene. Samtidig innebærer dette også at organisasjonene kan bli medansvarlige for resultatet ved at representantene fra organisasjonene sine standpunkter til en viss grad også binder organisasjonene. Derved vil også virksomhetene kunne være opptatt av å få brukerutvalget ”med på laget” for på den måten å sikre seg legitimitet blant organisasjonene og hindre kritikk.

Med statistisk representativitet menes at brukerrepresentantene skal velges slik at de er mest mulig dekkende for bredden av brukergruppene, altså at de samlet skal utgjøre et representativt utvalg av tjenestenes brukergrupper. Det som man først og fremst er opptatt av her er å ”få fram kunnskap om ulike brukeres situasjon og om deres erfaringer med hjelpeapparatet” (Alm Andreassen 2009: 153).

Alm Andreassen (2009: 30) viser til at hjelpeapparatet i noen situasjoner kan ønske medvirkning fra ei avgrensa målgruppe, som for eksempel innlagte i en institusjon: ”I et brukerråd i en institusjon kan deltakerne for eksempel være valgt av og blant de innlagte i institusjonens avdelinger”

Avveiningene her må knyttes til nivået som brukerutvalget er knyttet til. Er det et virksomhetsområde på overordna nivå er det rimelig at man tenker demokratisk representasjon fordi det er snakk om brukermedvirkning i ”overordnede spørsmål der det dreier seg om å avveie ulike interesser” (Alm Andreassen 2009: 154). Statistisk representativitet kan være et viktigere aspekt ved representasjon i brukerutvalg tilknyttet en bestemt virksomhet. Her kan det tenkes at en kan involvere brukere av virksomheten som ikke nødvendigvis representerer en organisasjon. For å forsøke å motvirke at de kun representerer seg sjøl kan de jo eventuelt velges av og blant brukerne av virksomheten (Alm Andreassen 2009: 30), eller de kan ha markert seg på en måte som viser at de er mer kollektivt innstilt og bevisst forsøker å innhente synspunkter fra flere brukere. Av hensyn til legitimiteten bør imidlertid antakelig brukerutvalgets medlemmer i slike tilfeller oppnevnes av styret (der

virksomheten har dette) og ikke av virksomhetsleder. Det er imidlertid også andre måter å ivareta statistisk representativitet på hvis hovedsiktemålet er å få fram brukernes erfaringer med og vurderinger av hjelpeapparatet. Det er særlig gjennom brukerundersøkelser, som derved kan supplere brukerutvalget som medvirkningsform.

## 6 Nytten, aktiviteten og forbedringer

Her vil jeg gå nærmere inn på hvordan informantene vurderer nytten eller betydningen av brukerutvalg eller brukerråd. Det er en utbredt oppfatning blant mange av informantene om at brukerutvalgene/rådene kan være mer aktive og kritiske. Jeg vil derfor gå nærmere inn på faktorer som kan bidra til å forklare brukerutvalgenes begrensa aktivitet og innflytelse. Til slutt vil jeg ta opp hva som kan gjøres for å forbedre brukerutvalgene eller brukerrådenes funksjon som organer for brukervedvirkning.

### 6.1 Betydningen/nytten av brukerutvalget/rådet

Jeg tar først opp betydningen av brukerutvalgene/rådene slik brukerinformantene vurderer det og deretter virksomhetsinformantenes vurderinger. Så går jeg inn på den vanskelige balansen mellom å være ”vaktbikkje” og ”ambassadør” og til slutt en oppsummering.

#### 6.1.1 Brukerinformantenes vurderinger

Flere av brukerinformantene benytter uttrykket ”vaktbikkje” for at brukerinteresser skal ivaretas eller talerør for funksjonshemmede, som en sentral funksjon som brukerutvalgene/rådene skal ha: ”Det er vaktbikkjefunksjonen som er den aller viktigste. Vi skal representere alle diagnosegrupper”. I dette ligger det også at muligheter for påvirkning og innflytelse er helt sentralt. En av brukerinformantene legger vekt på at brukerne får større kraft og blir tatt mer på alvor gjennom brukerutvalg enn det brukerorganisasjonene enkeltvis får til. Flere av brukerinformantene framhever også at gjennom deltakelsen i brukerutvalg blir brukernes erfaringsbaserte kunnskap likeverdig med fagkunnskapen. Siktemålet vil være å bidra til forbedringer av tilbudene til brukerne og som en av brukerinformantene uttrykker det, bidra til å ”synliggjøre problemer og hindringer for brukerne av virksomheten og gjøre virksomheten oppmerksom på det som ikke fungerer”. En av brukerinformantene vektlegger også at en gjennom deltakelse i brukerutvalg kan ansvarliggjøre brukerne i forhold til å engasjere seg i det som foregår i den virksomheten det gjelder.

#### *Tydelige på innflytelse*

Noen av brukerinformantene er veldig tydelige på at brukerutvalget/rådet har en betydning og at de har innflytelse:

- ”Vi er regulerende, vi er vaktbikkjer. Vi er de som tenker pasientenes beste til enhver tid (...) Jeg føler meg rimelig godt fornøyd med den jobben som gjøres i brukerutvalget og at det ikke er bortkastet tid og krefter. Jeg reiser fra møtene med en følelse av at vi har oppnådd noe (...) Vi blir sett på som en nødvendighet. Vi blir hørt, i hvert fall som diskusjonspartner, vi ses som viktige nok til å diskutere med oss. Vi føler at du er en i en posisjon hvor du får gjort noe. Blir tatt på alvor”.

- ”Betydningen er stor, enkelt og greit. Vi får delta på veldig mye”.

- ”Det viktigste er at brukeren vet at noen kan tale ens sak. Det er derfor det finnes brukerutvalg. Det har kommet i de siste åra, fordi dem fant vel ut at dem var for enevedlige på toppen, at noe måtte gjøres og få med grasrota”.

- ”Det er flere ting. Det er at organisasjonene blir hørt og kan komme direkte inn i et forum hvor vi kan påvirke virksomheten til å gjøre forandringer, tvinge dem til å måtte ha en dialog, vanskeligere for dem å skjule ting, de må framlegge det på en ordentlig måte. Det skaper på sikt en kvalitetsheving for pasientene. Hvis man blir tydelig kan pasienter eller pårørende skjønne at de har et talerør inn til [virksomheten] hvor de kan få formidla ting. Ikke minst få inn det med å være likeverdige og forhåpentlig skape en god organisasjonskultur, at man begynner et sted og stiller krav”.

- ”Som regel blir vi jo hørt, ellers hadde dem vel ikke kommet og redegjort for oss hvis dem ikke har brydd seg. Enkelte kommer nok fordi dem synes det er viktig. Vi skal jo representere folket. Dem er nok interessert i at vi skal vite hva som foregår, om stoda i kommunen (...) Kommunen kan ikke avfeie det uten videre. Det gir større tyngde enn når enkeltmennesker eller enkeltforeninger tar opp ting”.

Brukerutvalget kan tilføre en supplerende kompetanse i forhold til fagkompetansen som er nødvendig for helheten: ”Nytten er at vi i brukerutvalget kommer med den kompetansen vi har som fagpersonalet får som et verktøy å stille opp sammen med sin faglige kompetanse. Da oppnår man at man behandler det antall pasienter, holder kvaliteten, holder tidsfristene, tilpasser arbeidsmassen i forhold til de fysiske rammer som er på sykehuset”.

#### *Likevel vanskelig å gi konkrete eksempler på innflytelse*

Sjøl om mange mener at brukerutvalget/rådet har en viktig betydning eller nytteverdi, har de likevel vanskelig for å gi noen helt konkrete eksempler på hvilken innflytelse utvalget/rådet har hatt:

- ”Helt konkrete ting er vanskelig å peke på. Vi har påvirkning på alle ledd, har ikke noen hurrasak hvor alle andre har tenkt annerledes og så har vi skjært gjennom. Det er vanskelig å måle, det er en tilnærming. Hvis vi ikke hadde vært der, hva ville da skjedd? Vi har hele tida en påvirkning på alle felter (...) Det tar tid å få gjennomført ting (...) Dette er i utvikling, blir mer og mer krav om brukermedvirkning”.

- ”Det var en sak med feil anvendelse av lovverket en gang. I fjor var det foreslått noen nedlegging av plasser, vi var kritiske til dette, det ble stopp. Vi brukte også media så det er mulig at det var det som gjorde det. Vi skrev noe leserinnlegg og slikt. Det er vanskelig å si hva som var utslagsgivende”.

- ”Det har vært ting som vi har bemerka som det har måttet gjøres noe med, det har vært positivt. Det var et leilighetskompleks som vi var på befaring, det var ei som satt i rullestol. Døråpneren med bryter bak døra i kroken og døra gikk feil veg. Dem var nødt til å flytte den. Sånne småting som dem ikke ser. På skolen var det en heis som var for smal for de nye rullestolene, det måtte gjøres om. Vi tror i hvert fall sjøl at vi gjør en jobb”.

- ”Vi har en generell påvirkning. Vi avlegger rapport om hva hver enkelt har vært med på siden forrige møte. Jeg har vært i komiteen for rehabilitering og habilitering, jeg tror at sykehusene har veldig nytte av brukernes kunnskap ved at de sier aha er det sånn det foregår, vi sitter med en annen kunnskap, gjelder å flette dette sammen. Man blir mer og mer opptatt av brukernes kunnskap. Brukerkunnskap skal være likstilt med all annen kunnskap. Det tror jeg folk begynner å ta inn over seg. Det er visse områder som er lettere, blant annet rehabilitering. De legene jeg snakker med er veldig åpne overfor oss”.



- ”Det er vanskelig å måle betydningen. Du har muligheter til å påvirke, konsekvensene av å kutte på en spesiell plass. Kanskje det går an å protestere, prioritere litt annerledes”.

### *Noen er usikre på betydningen*

Noen gir uttrykk for usikkerhet mht nytteverdien, sjøl om de tror eller håper at det har en betydning:

- ”Ja, jeg tror det fordi vi får en plass hvor vi får uttrykt følelser, frustrasjoner og synspunkter. Ikke alltid vi blir lyttet til, men i enkelte saker blir vi lyttet til”.

- ”Jeg tror det har en misjon. Du kan få forandringer, men det tok tid før forandringer syntes. Håper det vil gå litt fortere i framtida. Vi blir lyttet til, det er opplagt, vi er ikke bare til pynt”.

- ”Det er et vanskelig spørsmål. Jeg vil håpe det. Jeg tror nok at det er alright for leder [av virksomheten] å ha oss som en slags referansegruppe, det har jeg inntrykk av at han vil vite hvordan vi ser på ting. Men han virker også å være interessert (...) Han får en ide om hva brukerne mener om de tingene som foregår. Det er alright for han å vite om vi synes det som foregår er greit eller ikke (...) Vi sier det vi mener om det som han spør om. Det er jo forskjellig ting. Stort sett er han veldig vettug, så han har veldig vettuge ting i utgangspunktet så jeg synes det er lett å være enig med han stort sett”.

Det er imidlertid også noen av brukerinformantene som stiller seg tvilende til at de har noen særlig innflytelse:

”Vil ikke si vi har hatt noen særlig innflytelse utover at vi har blitt orientert om en del ting. Sakene vi får er i form av orienteringer uten at vi kan gjøre noe særlig fra eller til. Byggesakene er som regel vedtatt. Vi er ikke med fra begynnelsen i prosessen (...) Vi har vel ikke hatt noen reell innflytelse. Skaffet oss en viss oversikt over institusjonen. Det er jo litt opp til oss sjøl også, det er jo åpne styremøter slik at vi kunne jo møte opp der. Jeg foreslo at vi skulle bli orientert om styremøtene og få sakslistene slik at vi eventuelt kunne møte opp på styremøtene og høre på. Vi bør komme dit at en fra brukerrådet burde bli innkalt med tale- og forslagsrett, det er jo ikke vanlig å ha stemmerett”. På spørsmål om dette er uttrykk for at informanten er tvilende til brukerrådets betydning, svarer vedkommende: ”Ja, dit er vi ikke kommet enda, men jeg tror det blir noe etter hvert. Det kom sent i gang og det har ikke vært noen kultur for det”.

### *Den kritiske røsten*

Det er særlig en brukerinformant som er svært kritisk til hvordan brukerutvalget fungerer. I følge brukerinformanten foreligger det ikke saksliste til møtene, de får bare beskjed om at det skal være møte. Informanten mener at det er lite som skjer i møtene, det er representanten for virksomheten som prater hele tida og det er han som fremmer sakene, videre er det en sak som brukerrepresentanten har tatt opp som vedkommende ikke har fått noe gehør for (”det har ikke skjedd noen ting”), brukerundersøkelser blir bare referert og en perm blir sendt rundt i møtet uten at medlemmene får muligheter til å studere det nærmere, og referatet fra forrige møte blir utdelt på neste møte. Brukerinformanten konkluderer med at: ”Jeg vil ha en forandring på det hvis jeg skal være med videre. Jeg er ikke fornøyd med kaffe og mat”.

### 6.1.2 Virksomhetsinformantenes vurderinger

Med ett unntak, synes virksomhetsinformantenes vurderinger å sammenfalle relativt godt med brukerinformantene sine. Unntaket er virksomhetsinformanten i det brukerutvalget hvor brukerinformanten er svært kritisk til hvordan brukerutvalget fungerer.

Virksomhetsinformanten har en helt annen fortelling om hvordan utvalget fungerer, og er faktisk den av virksomhetsinformantene som er mest positiv til utvalgets funksjon:

”Brukerutvalget har bidratt med mye ris og ros, de ser oss i kortene hver gang de er her (...) Vi har bestemt at det holder med tre møter i året. Det som er viktig er at bedriften får noe tid til å endre seg. Vi går gjennom på neste møte om vi har gjort det vi får beskjed om å gjøre. I tillegg kommer de på stikk-kontroll uanmeldt, de kommer også når ulike pasientgrupper har kurs her, da fungerer de som likemenn. De er her ganske mye. De er mer hands on. Når det skrives referat vil de bli fremlagt først i ledermøtet internt på huset slik at alle lederne får vite hva som ble drøftet og det blir lagt ut i det interne kvalitetssystemet slik at alle på huset kan lese det. Det blir også tatt opp i styret (...) Det skal ikke være et utvalg som lytter på hva vi har å si, men evner til å komme med konstruktive tilbakemeldinger og også evner å si hvor skapet skal stå og komme med konstruktiv kritikk. Vel gjennomtenkt og godt begrunnet. Dette utvalget er flinke til å fortelle oss og gi tilbakemeldinger hvis de føler at ting bør endres (...) Det som er greit med brukerutvalget er at det blir alltid laget en agenda i god tid før dem kommer. Forberedelse er viktig. De har med seg mange punkter fra opphold de selv har vært på, det har vært veldig nyttig. De går gjennom pasientevalueringene. Det skjer i hvert møte. Så er det tilbakemeldinger fra sine egne brukerorganisasjoner, slik at vi hele tida er oppdatert på hva som skjer i den enkeltes brukerorganisasjon. Ellers går det på at vi må fortelle om hva vi har gjort siden sist, vi må fortelle om nye planer i forhold til bygninger, utvikling av eksisterende tilbud. Det er endringer hele veien, ganske raske endringer. Det hjelper oss å gå i riktig retning og snu oss fort. Jeg ser ikke hva slags annen hensikt brukerutvalget bør ha, jeg synes de gjør en fantastisk jobb. Uten brukerutvalget hadde vi ikke vært der vi er i dag. Det er helt klart (...) Jeg har sagt fra et par ganger at hensikten er at man skal delta aktivt, være forberedt før du kommer. Det er et par medlemmer som er byttet ut fordi de har vært for inaktive, vært litt for stille, da må vi endre det. Da ber vi de selv ta kontakt med deres brukerorganisasjon og da har det skjedd en automatisk utskifting. Noen har trodd at de bare skulle få kjøregodtgjørelse og kaffe og kaker og ellers bare sitte her, men vi er veldig klare på at brukerutvalget skal være aktivt. Det er hele hensikten (...) Nå har jeg et veldig godt utvalg, de jobber konstruktivt”.

En virksomhetsinformant på et mer overordna virksomhetsområde framhever at det er brukerutvalgets rolle å være vaktbikkje. Vedkommende mener at det er vanskelig å si hva slags betydning brukerutvalget har: ”Det er vanskelig å si. Tror det har betydning over tid, kan ikke komme på noen enkeltsaker hvor brukerutvalget har hatt en avgjørende betydning. Det er vanskelig å påpeke konkrete enkeltsaker, men det gjør noe med hele perspektivet over tid. Mest betydning overfor styret og ledelsen, mindre nedover i systemet. Tror det har betydning for brukerne over tid, det øker kvaliteten i beslutningene og bidrar til å fremme de prioriteringer som brukerne gjør og det er ikke alltid sammenfallende med hva egne ansatte prioriterer. Brukerutvalget er viktig og nyttig og vi prøver å prioritere brukerutvalget. Det er ei utvikling som ikke stopper, jeg har observert tydelig holdningsendring, i hvert fall på ledelsesnivå. Når du får et brukerkorrektiv gjør det noe med en, skal stå til rette overfor et brukerutvalg. Nøkkelen til innflytelse ligger i å forholde seg prinsipielt og konsekvent til valg over tid. Legitimitet må skapes over tid, god integritet og kvalitet over tid, da vil det bli lytta til”.

Andre framhever at brukerutvalget er viktig for å få tilbakemelding om kvaliteten på tilbudene og hvordan tilbudet vurderes av brukerne:

- ”Det er absolutt nyttig med brukerutvalg, vi får vite hva brukerne mener både om eksisterende tilbud og hvordan det skal utvikles framover”.

- ”Vi bruker utvalget slik at vi får lufta ting og får noen umiddelbare tilbakemeldinger. Det er viktig å få tilbakemelding fra brukerne, vi får tilbakemeldinger som vi ikke hadde fått ellers hvis vi ikke hadde hatt brukerutvalget”.

- ”Det viktigste er at vi skal ha kontakt med brukerorganisasjonene om hva de tenker, opplever og får av tilbakemeldinger fra sine medlemmer om [virksomheten] (...) det har kjempebetydning og nytte at vi faktisk får innspill om omverdenen og hvordan vi oppfattes ute”.

En virksomhetsinformant som også legger vekt på denne tilbakemeldingsfunksjonen er imidlertid ikke helt fornøyd med hvordan brukerutvalget faktisk fungerer i forhold til dette: ”Mye er prega av deres egne opplevelser og i mindre grad av at de har fått tilbakemeldinger fra andre. Brukerundersøkelsene er kanskje vel så nyttige. Da når vi så mange flere”.

Dette leder over til at hele sju av de ti virksomhetsinformantene gir uttrykk for at de kunne ønske seg et mer aktivt og kritisk brukerutvalg/råd. Dette gjelder både mer initiativ til saker fra brukerrepresentantene, mer kritiske holdninger til ulike sider ved det virksomhetene driver med, samt en sterkere aktivitet fra brukerrepresentantene utover møtene i brukerutvalget/rådet:

- ”Det er litt sånn ”supperåd”. Det er [leder for virksomheten] som informerer og fremmer sakene, får ikke så mye tilbakemeldinger, representantene er ikke proaktive (...) Jeg kan godt tenke meg at de var mer kritiske, litt mer sånn kritikk og utfordringer på ting. De er veldig smilende og blide og dette ser bra ut (...) Det blir mye sånn at alle sitter og er enige med det du sier, det kunne godt vært noen fandens advokater blant dem”.

- ”Inviterer til innspill av saker fra brukerorganisasjonene, men det er vanskelig å få. De kunne vært mer i opposisjon, men det er et spørsmål om hva du kan kreve/forvente av brukermedvirkerne (...) Jeg har ingen formening om brukerutvalget har hatt noen betydning for brukerne”.

- ”Jeg vil ha mer vitalitet og punsj inn i dette. Jeg kunne ønske meg et mer dynamisk brukerråd. Brukerrådet skaper ikke noen endringer i vår praksis”.

- ”Det har blitt en større aktivitet i brukerutvalget det siste året. Tar i større grad opp saker på eget initiativ, lederen tar initiativ og utfordrer de andre medlemmene. Fra virksomheten stiller vi også mer opp, blir tatt mer på alvor. Det har vært litt for mye harmoni lenge. Det har blitt for mye ros og jeg har savna den mer kritiske røsten, og den føler jeg har kommet de siste åra. Flere medlemmer tar initiativ og tar ordet uten å ha blitt bedt om det”.

- ”Jo mer aktivt jo bedre, skulle gjerne sett at det kommer mer kritikk. De har fått så mye informasjon gjennom noen år at mange av dem nå kan være i stand til å gi oss noen friske og nyttige tilbakemeldinger”.

- ”Brukerutvalget er aktive når vi diskuterer, men jeg ønsker at de skal være mer aktive med å komme med saker som de har fått fra sine medlemmer”.

- ”Brukerutvalget fungerer ikke helt optimalt. Jeg hadde tenkt meg at brukerutvalget skulle ta mer initiativ sjøl”.

Flere av brukerinformantene er også inne på at de kunne vært mer aktive. Denne relativt lave aktiviteten vil kunne begrense brukerutvalgenes innflytelse på virksomheten. I kapittel 2 viste jeg til Alm Andreassen (2007a: 54) sitt skille mellom oppgavene ”rådgivning” og ”systematisk tilbakemelding om brukererfaringer”. Ved brukerutvalg som ikke er proaktive vil innflytelsen være begrenset, de vil ikke fungere som rådgivende organer, men i beste fall som formidlere av brukererfaringer som virksomhetene sjøl må omsette til konkrete endringer eventuelt.

### **6.1.3 Vaktbikkjer og ambassadører?**

Jeg har tidligere vært inne på spørsmålet om brukerrepresentantenes kontakt med og legitimitet i egen organisasjon. En av virksomhetsinformantene uttrykker tydelig en tosidig forventning overfor brukerrepresentantene. De skal på den ene sida være vaktbikkjer for brukerne og gi tilbakemeldinger på hvordan tjenestene fungerer sett fra brukernes synspunkt, på den andre sida framhever vedkommende at de også skal være ambassadører for virksomheten overfor brukerne: ”Videre bruker jeg brukerutvalget bevisst som ambassadører ut”. Med dette mener vedkommende at brukerrepresentantene må kunne informere i sine organisasjoner om ulike tiltak og bakgrunnen for dem og på den måten bidra til en forståelse ute for virksomhetens aktiviteter.

Dette kan være en vanskelig balansegang mellom å være konstruktivt kritisk overfor virksomheten samtidig som det skal bidra til økt legitimitet blant brukerorganisasjonene for virksomhetens aktiviteter. En annen virksomhetsinformant tar også opp dette, og uttrykker en tiltro til at brukerrepresentantene kan takle en slik balansegang:

”Noen lurar jo på om de skal legitimere hva [virksomheten] gjør, og det kan en jo spørre om. De får en veldig stor forståelse for hvor kompleks organisasjonen er så de blir på mange måter ressurspersoner og støttespillere for oss også når de går tilbake til sine organisasjoner og har en helt annen forståelse av kompleksiteten og de utfordringene vi har så kan de til og med forsvare [virksomheten] på mange måter. Men jeg tror jo at de klarer å ha to tanker i hodet samtidig, at de både får en større forståelse men at de også evner å stille kritiske spørsmål. Jeg har også forstått på dem at de synes det kan være utfordrende å referere fra møtene i brukerutvalget og få innspill fra sine organisasjoner. De sier at det er litt krevende, det er ikke så lett bestandig å legge det fram på en slik måte at de får innspill fra medlemmene. Likevel synes jeg det er veldig allright å få tilbakemelding, de er jo friske til å mene noe”.

Innen NAV særlig, er man opptatt av omdømmet og hvordan dette kan bedres. Man er da også opptatt av hvordan brukerutvalget kan bidra til dette ved å skape en innsikt i og forståelse for hva slags utfordringer man står overfor og hvordan man forsøker å løse disse. Tanken er at representantene i brukerutvalget bringer dette videre ut til sine medlemmer. En av brukerinformantene framhever også at de har tatt hensyn til at NAV har utfordringer i oppstarten knyttet til organisering, skolering, nye dataprogrammer osv som er vanskelig og arbeidssom. Og vedkommende føyer til at ”Hadde vi ikke fått den informasjonen som vi har fått hadde vi kanskje ikke hatt den forståelsen for det, men vi får håpe at det blir bedre. Hvis ikke må vi som brukere si noe om det, hvis det ikke funker. Det blir spennende å se (...) Det kan hende vi får hardere diskusjoner etter hvert når NAV-kontorene blir ferdig organisert”.

Noen av brukerinformantene vektlegger også brukerutvalget/rådet som et bindeledd mellom virksomheten og brukergruppene:

- ”Det har veldig stor betydning fordi vi er bindeleddet. Og så er vi nøytrale i forhold til alt mulig annet enn pasientens ve og vel”.

- ”Det som er viktig er at det er et godt samarbeid mellom brukerne og [virksomheten]. Det er jo et samarbeidsforum. Bidra til å fremme brukersynspunktene slik at vi kan være med på utformingen av helsetilbudet. Det er viktig at vi er for brukeren. Vakt. Og at vi kan gi tilbakemelding fra brukerne av tjenestene som [virksomheten] tilbyr. Bindeleddet, det er det som gjør at vi kan bli bedre. Det kan og være misforståelser i forhold til hva som foregår og da er det greit å si hvor man kan få opplysninger og at en vet hva som skjer og hva en kan få hjelp til. Vi kan gi informasjon om tilbudet”.

#### **6.1.4 Oppsummering**

På grunnlag av intervjuene synes den viktigste betydningen som brukerutvalg/råd kan ha er å være vaktbikkje for ivaretagelse av brukernes interesser i virksomhetene. Det dreier seg både om å synliggjøre problemer og behov som brukerne har og bidra til forbedringer av tilbudet og derved øke kvaliteten på sikt. Videre framheves at dette er et uttrykk for at den erfaringsbaserte kunnskapen som brukerne har blir mer likeverdig med den faglige kunnskapen.

Mange av brukerinformantene uttrykker at de blir tatt på alvor ved at de blir hørt som likeverdige diskusjonspartnere. De framhever også som en indikasjon på å bli tatt på alvor at ledelsen fra virksomheten møter opp og prioriterer brukerrådet/utvalget, samt at andre representanter for virksomheten møter opp i brukerrådet og informerer og diskuterer ulike sider ved tilbudene.

Det som nok er en betydelig usikkerhet i forhold til brukerrådene/utvalgenes innflytelse er ”virkningsvegene” for innflytelsen. I hvilken utstrekning når innflytelsen utover og nedover, dvs til besluttsende organer i virksomheten, til de ansatte og innen virksomhetsområder nedover i systemet til de ulike tjenesteytende virksomhetene?

At det er vanskelig å finne konkrete eksempler på brukerutvalgenes innflytelse er et uttrykk for en usikkerhet mht virkningene. På overordna virksomhetsområder er det nok en betydelig usikkerhet knyttet til om brukerutvalget har noen innflytelse nedover i systemet. Brukermidvirkningsorganer på lavere nivåer i systemet vil være nødvendig for å supplere her. For virksomheter som har eget styre vil møterett for en representant fra brukerutvalget/rådet i styret kunne bidra til å forsterke mulighetene for innflytelse.

Det er flere brukerinformanter som trekker fram referatets betydning for innflytelsen. Hvis dette går ut til besluttsende organer i virksomheten, de ansatte og gjerne også til offentligheten gjennom virksomhetenes hjemmesider på nettet, vil brukerrådets aktivitet og hva de tar opp av saker og hvilke synspunkter de har bli synliggjort. Det er flere som framhever at de enkeltes synspunkter og eventuell uenighet i utvalget kommer til uttrykk i referatet. Videre vil det være mulig for brukerrepresentantene og etterlyse overfor virksomhetene hva de gjør og hvordan det går med saker som er tatt opp i brukerrådet. På denne måten vil brukerrepresentantene kunne kontrollere hva som skjer med sakene de tar opp.

Brukerrådets konkrete betydning og innflytelse på virksomheten eller virksomhetsområdet bør antakelig ikke knyttes til brukerrådet isolert sett, men vurderes i en større og helhetlig

sammenheng av brukermedvirkning. For eksempel sammen med brukerundersøkelser, informasjon til brukere/pasienter mv. Derved er det viktig å se helheten i brukermedvirkning og hvilke virkemidler/former som bør benyttes til hva og sammenhengen mellom dem. Dette vil også kunne bidra til et økt engasjement og involvering fra brukerne på ulike måter for å forbedre tilbudene som virksomhetene yter.

Det som også synes viktig på bakgrunn av informantenes synspunkter er at vi snakker her om ei utvikling over tid og at det skjer en langsom holdningsendring hos beslutningstakere, ansatte og brukerne. Som en virksomhetsinformant uttrykker det: ”..det gjør noe med hele perspektivet over tid”. Flere erfarne brukerinformanter er også inne på at det har skjedd en klimaendring over tid. En av brukerinformantene viser til at det har vært en utvikling blant fagfolkene også, ikke bare ledelsen for virksomheten: ”Det har vært en stor utvikling, i hvert fall på de arenaer jeg opptrer. Det kan oppsummeres veldig kort. Det er fra ”hva gjør du her?” til ”det var hyggelig å se deg, velkommen skal du være”.

Om denne trenden skal fortsett og utvikle seg og den grunnleggende positive holdningen til brukermedvirkning på systemnivå skal vedvare, vil antakelig også være avhengig av at alle parter ser medvirkningen som viktig og nyttig. Det reiser utfordringer både når det gjelder å få en fastere og mer formalisert struktur, men ikke minst i forhold til at brukermedvirkerne bør bli mer proaktive, dvs ta mer initiativ til saker sjøl og representere en konstruktiv-kritisk brukerstemme overfor virksomhetene.

## **6.2 Hva kan forklare brukerutvalgene sin begrensa aktivitet og innflytelse?**

Hvilke forhold er det som kan tenkes å begrense aktiviteten og innspillene fra brukerrepresentantene? Dette vil ikke være noen fullstendig og fullt ut dekkende oversikt over tenkelige forhold og betydningen av de enkelte, men det vil være basert på forhold som har kommet fram gjennom analysen av datamaterialet i undersøkelsen.

Jeg vil i denne diskusjonen skille mellom tre hovedgrupper av faktorer som kan begrense aktiviteten. Det er forhold ved brukersida, virksomhetene eller rammebetingelsene virksomhetene opererer under.

### *Forhold ved brukersida*

Det kan være mangler ved kommunikasjonen mellom medlemmer, organisasjoner og brukerrepresentantene, slik at det ikke kommer tilstrekkelig med innspill til brukerrepresentantene ”nedafra”: ”Vi er ikke flinke nok som brukerrepresentanter å få tak i de sakene som vi bør ta opp i rådet. Vi får ikke tilbakemeldinger om hva de ulike funksjonshemmede gruppene sliter med”.

Ambisjonsnivået for brukerrepresentantene kan være begrensa. Det vil antakelig varierer mellom representantene hvor aktive de ønsker eller har tid til å være. Dette blir ikke alltid tematisert i utvalget. Som en virksomhetsinformant sier: ”Jeg vet ikke hvor aktive de ønsker å være”.

Brukerrepresentantene er ikke helt klar over hvilke muligheter som finnes. Dette vil kunne gjelde nye brukerrepresentanter som er usikre på hva de kan kreve å være med på, hva slags engasjement de kan ha. Dette kom særlig til uttrykk hos en brukerinformant som ble veldig

positivt overrasket over tilbudet som leder av virksomheten kom med om hva brukerutvalget kunne være med på: ”Vi trodde ikke det var mulig så vi ble veldig fornøyd med det når [leder for virksomheten] kom med tilbud om det. Vi har jo ikke hatt noen erfaring med å sitte i slike råd”.

Noen brukerrepresentanter sitter i så mange råd og utvalg at de antakelig ikke har tid til å være mer aktive i hvert enkelt utvalg. En virksomhetsinformant uttrykker dette slik: ”Kanskje representantene sitter for mange steder. Når vi skal legge kabalen for møter i løpet av et år er det slik at av og til er deres kalender tettere enn min er”.

Noen av brukerrepresentantene er yrkesaktive og har derved begrensa med tid til å delta. Møtene i råd og utvalg er på dagtid og opplæringskursene (moduler) er vel gjerne også på hverdager. Det kan derved være vanskeligere for yrkesaktive å delta enn de som er trygdet: ”Møter på formiddagen og kurs midt i uka passer ikke for de som er yrkesaktive” (brukerinformant). Dette vil jo også særlig gjelde eventuelle aktiviteter utover det å møte på møtene i brukerutvalget/rådet.

Som tidligere nevnt kan en brukerrepresentant som er leder av brukerutvalget være dominerende og legge en demper på de andre medlemmenes initiativ og engasjement. I hvilken grad lederen forsøker å aktivisere og ansvarliggjøre de andre medlemmene vil derfor ha betydning for utvalgets totale aktivitet. Hvis et utvalg har en dominerende leder kombinert med utvalgsmedlemmer for øvrig som egentlig ikke ønsker å være så aktive, vil det kunne begrense utvalgets totale aktivitet.

Videre kan mangelfull skolering være et viktig hinder for å være mer aktiv. Som tidligere nevnt er det innen flere av virksomhetsområdene manglende opplæring i ”systemkunnskap” (modul 2). Videre kan mange brukerrepresentanter føle at de kanskje ikke strekker helt til i forhold til de krav og forventninger de stilles overfor og kan ha behov for å styrke sin skolering slik at de kan få økt sjøltillit, økte kunnskaper og ferdigheter og derved bli mer trygge i rollen som brukermedvirkere.

### *Forhold ved virksomhetene*

Det kan utvilsomt forekomme manglende tilrettelegging fra virksomhetens side som vil begrense utvalgets aktivitet. Det er særlig en av brukerinformantene som vektlegger dette som en begrensning og som av den grunn kunne ønske at brukerrepresentantene møttes i forkant av møtene i utvalget. Grunnen til at vedkommende har behov for dette er for det første at vedkommende er usikker på om de andre representantene i utvalget har samme kritiske holdning til hvordan utvalget fungerer, og for det andre om de faktisk ønsker å være mer aktive enn de allerede er. Dette er etter denne informantens vurderinger spørsmål som ikke egner seg til å ta opp i ordinære møter i brukerutvalget.

To andre forhold ved mangelfull tilrettelegging fra virksomhetenes side er at de enten ikke fremmer viktige saker, eller at sakene ikke kommer tidlig nok:

- ”Det fungerer på en måte bra, vi har møter og saker, men jeg synes nok kanskje at kommunen kunne vært flinkere til å sende oss flere saker, flinkere til å gi uttrykk for at vi har en sak kan jeg få komme og orientere om dette og at vi får sakene såpass tidlig at vi har tid til å vurdere hva vi vil. Vi har jo krav på en rekke ting” (brukerinformant).

- ”Vi må stadig gå nye runder når det skiftes ut ansatte i kommunen. Vi kommer for seint inn i sakene”. Brukerinformanten mener at rådet ikke har noen sjølsagt plass i den kommunale

saksgangen og at det blir opp til den enkelte etatsjef å huske på rådet: ”Vi kan aldri slippe av med å være vaktbikkjer. Følge opp saker, det har vi vanskeligheter med. Det er en link mellom oss og kommunen som ikke er der” (brukerinformant).

- ”Brukerrådet kan brukes mer enn i dag. Det skulle vært i den naturlige saksgangen at saker skulle innom rådet. Som regel er det dårlig tid på saker” (virksomhetsinformant).

Et forhold som i visse sammenhenger kan legge begrensninger på virksomhetenes ønske om mer engasjement og aktivitet er økonomiske hensyn: ”Det er økonomisk kostbart for en liten virksomhet med godtgjøring til representantene, særlig sjølstendig næringsdrivende” (virksomhetsinformant).

### *Rammebetingelsene*

For en del virksomhetsområder er også en viktig problemstilling at handlingsrommet både regionalt og lokalt er lite fordi rammebetingelsene er så styrende. Veldig mye er lovregulert og standardisert fra nasjonalt nivå. Dette kan gi kraftige begrensninger i handlingsrommet lokalt og derved også i hva det lokale brukerutvalget kan ha innflytelse over. NAV er et virksomhetsområde som er godt eksempel på dette. Dette aktualiserer perspektiver om flernivåstyring, dvs forholdet mellom de ulike nivåene innen offentlig forvaltning og hva som bestemmes på de ulike nivåene og hva som er handlingsrommet på ulike nivåer. Det er imidlertid også et spørsmål om fortolkninger av handlingsrom, hvor en kan fortolke det innskrenkende eller utvidende. En NAV-leder uttrykker dette slik: ”Retningslinjene er jo ikke noen lov. Det er lov å prøve seg, pleier jeg å si”.

Brukerutvalget/rådet kan jo også fungere som en kanal for å melde problemstillinger videre oppover i systemet. Her har jo også representantene for brukerne muligheter for å bringe saker videre innen sine organisasjoner eller til brukerrepresentanter i brukerutvalg på et høyere nivå innen virksomhetsområdet.

## **6.3 Forbedringer av hvordan brukerutvalg/råd fungerer**

Her vil jeg gå nærmere inn på mulige forbedringer av brukerutvalgenes eller brukerrådenes funksjon som organer for brukermedvirkning. Først vil jeg ta opp informantens vurderinger. Deretter går jeg inn på aktuelle forbedringsområder med basis i disse vurderingene, men også som peker noe utover hva som har kommet fram i intervjuene. Dette vil kunne danne et utgangspunkt for videre diskusjoner om utfordringene for brukermedvirkning på systemnivå framover.

### **6.3.1 Informantenes vurderinger**

Informantene ble spurt om det er noe som kan gjøres for å forbedre hvordan utvalget/rådet fungerer. Her skiller jeg mellom brukerinformantenes vurderinger og virksomhetsinformantenes.

#### *Brukerinformantens vurderinger*

Det er flere av brukerinformantene som ikke har noen konkrete forslag til forbedringer. Grunner som oppgis for det er dels at de ikke har tenkt over spørsmålet, dels at utvalget/rådet



fungerer bra som det gjør og at det derfor ikke er noen forbedringspunkter som de kommer på og dels som en ganske fersk representant uttrykker det at ”jeg har ikke oppdaget noe enda.”

Av de som har mer konkrete synspunkter er det en del som er opptatt av forbedringen av informasjonen om brukerutvalget, hvem som er med, hva utvalget driver med osv. Blant annet kan dette være viktig for at brukere og organisasjoner skal kunne vite hvor de skal henvende seg hvis de ønsker kontakt med utvalget og for at brukerrepresentanter kan ta kontakt på tvers av utvalg/råd for utveksling av erfaringer og liknende.

Tre av informantene gir uttrykk for at de ønsker en nærmere kobling mot styret for virksomheten.

Av øvrige enkeltpunkter som trekkes fram kan nevnes:

- Mer aktivitet
- Komme tidligere inn i sakene
- Endring av sammensetninga
- Lage et mandat
- Involvering i brukerundersøkelser
- Brukerrepresentant som leder

#### *Virksomhetsinformantenes vurderinger*

Virksomhetsinformantene sine vurderinger om forbedringspunkter dreier seg om følgende (stikkordsmessig gjengitt):

- Formaliseres bedre: Ved oppnevning skal paraplyorganisasjonene kontaktes (ikke primærorg), innføre rutiner for valgperioder og utskifting av representanter, legge ut referatet, representasjon i styret.
- Ideelt sett ønsker vi brukerrepresentasjon på flere nivåer og arenaer enn i dag. Det er et ressurs spørsmål og spørsmål når det gjelder å få tilstrekkelig antall representanter.
- Få mer liv, at det er mer trøkk og at det går framover. Usikker på videre utvikling. Ønsker meg et mer aktivt og sterkere utvalg. Stivna litt i formen? Kanskje representantene sitter for mange steder? Større rotasjon på lederansvaret? Er det fortsatt behov for et utvalg på dette nivået?
- Mer dynamisk brukerråd. Vi stiller veldig store krav til brukerrepresentantene, de blir fort gisler. Mye god vilje. De bør utfordre oss skikkelig, det skal mye til. Bruke tid og omtanke for å etablere arenaer for dette.
- Er i en prosess hvor vi ser på mandatet til brukerutvalget, da er det naturlig å se på hvordan rekruttering og konstituering av utvalget skjer. Det er ikke noe must at [leder for virksomheten] skal peke ut leder av brukerutvalget. Skal evaluere hvordan brukerutvalget fungerer. Mandatet er for tynt i forhold til rollen som brukerrepresentanter skal ha i forhold til utviklingsaktiviteter for virksomheten, deltakelse i arbeidsgrupper og utvalg og at de er med og uttaler seg. Kanskje vært litt lite utskifting av utvalget. Valg av representanter, kanskje ikke [leder for virksomheten] skulle peke ut, men velges av styret?
- Revidere mandatet og ha en evaluering. Jeg vet ikke hvor aktive brukerrepresentantene ønsker å være?

- Tenker at vi skulle diskutert sammensetningen av brukerutvalget, har vi den riktige bredden? Vi mangler litt bredde særlig kanskje i forhold til de kommunale tjenestene.

- Kunne vært mer utskifting av medlemmene, vet ikke helt hvordan de blir oppnevnt.

- Ny periode nå skal vi ha en bedre skolering om hva [virksomheten] driver med og hvilke oppgaver rådet skal ha. Kanskje det burde være en ansvarsfordeling mellom medlemmene slik at de får ansvaret for hver sine områder. Forplikte administrasjonen ved for eksempel å få det inn i saksbehandlerverktøyet at saker eventuelt skal innom rådet. Kanskje få til en bedre link mot kommunene. Skolering av medlemmene i universell utforming så de vet mer enn andre om temaet.

Flere av virksomhetsinformantene er opptatt av å diskutere hva som kan gjøres for å vitalisere brukerutvalgene. Noen har ikke noen konkrete forslag til dette, men viser til at mandater bør revideres og det bør være en evaluering av hvordan brukerutvalget fungerer. Andre antyder mulige tiltak eller virkemidler som en ansvarsfordeling mellom medlemmene slik at de får ansvar for hver sine områder, sterkere deltakelse i aktiviteter utover møtene i brukerutvalget, vurdere lederansvaret, eller litt mer utskiftninger i utvalget.

Andre forbedringer som trekkes fram er en bedre formalisering av utvalgets arbeid, knyttet til oppnevning, valgperiode, rutiner. Videre tiltak som kan gi brukerutvalget større innflytelse som en bedring av saksbehandlingen slik at det blir en rutine at saker skal innom brukerrådet til uttalelse, eller at brukerutvalget skal være representert i styret. Videre en bedre skolering av medlemmene. Innen et virksomhetsområde er det snakk om eventuelt å øke brukerrepresentasjonen på flere arenaer og nivåer.

### **6.3.2 Aktuelle forbedringsområder**

Generelt sett er det et forbedringspotensial i ulike måter å gjøre brukerutvalgene/rådene og deres aktiviteter bedre kjent både overfor beslutningstakere i virksomhetene, de ansatte, brukerne og i omgivelsene for øvrig. Utover dette vil jeg her ta opp at det er et handlingsrom som kan utnyttes for at brukerutvalgene/rådene kan bli mer aktive og kritiske i praksis, behov for en forbedring når det gjelder opplæring av brukarmedvirkerne og ikke minst mulighetene for erfaringsutveksling, samt at brukerutvalgene/rådene bør få en mer formalisert posisjon i utrednings- og beslutningsprosesser. Videre trekker jeg opp spørsmålet om neste skritt i brukarmedvirkningen, problemene omkring rekruttering av brukerrepresentanter og til slutt behovet for å vurdere brukarmedvirkningen helhetlig.

#### *Utnytte handlingsrommet for aktive og kritiske brukerutvalg/råd*

Det er ikke gjennom denne undersøkelsen mulig å etterprøve om de virksomhetsinformantene som uttrykker at de ønsker at brukerutvalget/rådet skal være mer aktivt og kritisk, faktisk ønsker det og tilrettelegger for det i praksis. Det har imidlertid i liten grad kommet fram fra brukerinformanter at virksomhetene har begrenset mulighetene for dette. Det kunne imidlertid vært "testet" ved å forsøke å få fram hvordan virksomhetene eventuelt har håndtert kritiske innspill, men dette har ikke vært mulig i noen særlig grad. Hovedpoenget er likevel at virksomhetsinformantene faktisk gir uttrykk for at de ønsker aktive og kritiske brukerutvalg/råd. Det vil si at det i utgangspunktet derved er et handlingsrom for brukerrepresentantene til å ha en kritisk-konstruktiv praksis og å ta initiativ og være aktive på ulike måter. Dette vil altså være legitimt.

Samtidig er det antakelig veldig varierende mellom brukerrepresentantene hvor aktive de ønsker å være og hvilke ambisjoner de har i forhold til påvirkning og innflytelse. Dette bør tematiseres og diskuteres i brukerutvalgene/rådene for eksempel knyttet til mandatet, ledelse av utvalget, omfang av møtevirksomhet og deltakelse i andre aktiviteter. Diskusjoner omkring gjensidige forventninger mellom brukerrepresentantene i utvalget og representanter for virksomheten er derfor viktig.

I denne sammenhengen kan det også være hensiktsmessig å vurdere brukerutvalgets oppgaver og engasjement i forhold til øvrige virkemidler for brukervedvirkning, som for eksempel brukerundersøkelser. Disse kan utfylle og supplere hverandre som medvirkningsformer og brukerutvalget kan ha en funksjon både i planlegging og utforming av brukerundersøkelser, gjennomføring og diskusjon av resultatene. Dette vil også bringe brukerutvalget i tettere kontakt med brukernes erfaringer med virksomheten og det er særlig viktig der medlemmene i utvalget ikke har disse erfaringene sjøl.

Et interessant spørsmål å vurdere nærmere er om brukerutvalget kan vitaliseres ved at en brukerrepresentant blir leder av utvalget i stedet for representanten for virksomheten. Som nevnt kan det bidra til at brukerutvalget og dets medlemmer kan bli mer aktive, men det er ikke nødvendigvis slik. Det vil være avhengig av hvordan lederen opptrer. En brukerrepresentant som leder kan være passiv (som en av brukerinformantene hevder), eller den kan bli for dominerende og legge en demper på de andre representantenes aktivitet. En forutsetning er derfor at lederen utfordrer de andre i utvalget, gjerne gjennom en arbeidsdeling mellom representantene i forhold til ulike områder.

#### *Forbedring av opplæring og erfaringsutveksling*

Både brukerinformantene og virksomhetsinformantene understreker betydningen av opplæring i brukervedvirkning på systemnivå, særlig knyttet til at brukerrepresentantene skal heve seg over individnivå og enkeltsaker. Her er grunnkurset (modul 1) som paraplyorganisasjonene arrangerer sentralt. En gjennomgående svakhet er imidlertid at modul 2 mangler innen flere virksomhetsområder. Her er det et betydelig forbedringspotensial å få til en slik "systemopplæring" innen ulike virksomheter eller eventuelt organisert av flere virksomheter innen et virksomhetsområde i fellesskap. Utover denne grunnleggende opplæringen er det flere brukerrepresentanter som etterlyser muligheter for erfaringsutveksling mellom brukervedvirkere. Det er behov for flere arenaer og virkemidler for erfaringsutveksling og kompetanseheving blant brukervedvirkere.

Dette leder også over til problemstillinger omkring brukerrepresentantenes kontakt med de brukergrupper som de representerer og organisasjonene. Her er det antakelig et forbedringspotensial for mange på ulike nivåer:

- Med brukere av virksomheten som brukerutvalget er tilknyttet
- Mellom brukerrepresentantene i utvalget en sitter
- Mellom brukerrepresentanter på samme nivå, men også på ulike nivåer innen et virksomhetsområde
- Med primærorganisasjonen og paraplyorganisasjonen en representerer

På denne måten vil en brukerrepresentant både stå sterkere i forhold til å fange opp og formidle brukererfaringer, en vil kunne styrke brukerrepresentantenes stilling innen utvalget, en vil få en erfaringsutveksling mellom brukerrepresentanter innen et virksomhetsområde og få muligheter til å fremme og følge saker oppover i forvaltningsnivåene og en vil ha flere

innspill og en sterkere forankring i organisasjonene av sine initiativ og synspunkter i brukerutvalget.

### *Brukerutvalget/rådet bør få en formalisert posisjon i beslutningsprosesser*

Et vesentlig forbedringspotensial knyttet til virksomhetene, men kanskje særlig til virksomhetsområder er at brukerrådet/utvalget inngår som et rutinisert organ i saksbehandlingsprosessen. Det vil si at det blir en rutine i relevante saker at den skal innom brukerrådet til uttalelse før, og gjerne på et mye tidligere tidspunkt enn det som ofte skjer i dag, før det fattes beslutninger i saken. Det er veldig likelydende fortellinger om at dette i dag er opp til den enkelte saksbehandlers hukommelse eller velvilje. Ved høy turnover og mange ”glemske” saksbehandlere vil det medføre at rådet ikke får saker eller at de kommer alt for seint inn i prosessen.

### *Neste skritt i brukermedvirkningen – representasjon i besluttende organer?*

Et skritt lenger når det gjelder brukermedvirkning er representasjon i besluttende organer i virksomhetene. Det er noen av virksomhetene som har egne styrever og blant et par av dem jeg har intervjuet har leder for brukerutvalget (i rene brukerråd/utvalg hvor en brukerrepresentant er leder) møte- og talerett i styret. I ytterligere en virksomhet er dette tematisert og vil bli fremmet som forslag for styret, mens i en privat virksomhet er dette i følge virksomhetsinformanten uaktuelt fordi brukerrepresentantene skal være uavhengige og ikke ha økonomiske interesser i bedriften.

Generelt sett synes det å være gode erfaringer fra de virksomhetene hvor leder for brukerutvalget møter i styret med tale- og forslagsrett. Dette kan både være en måte for brukerutvalget å fremme sine synspunkter tydeligere overfor styret og det kan være en måte for brukerutvalget å komme mer i ”inngrep med” og få innsikt i virksomhetens ansvar, oppgaver og utfordringer. Det har imidlertid også kommet fram forslag om at brukerrepresentanten bør ha stemmerett i styret (gruppeintervju med styret i Oppland FFO). Dette kan ses som en styrking av brukerinnflytelsen ved at brukerrepresentantene får mer direkte innflytelse på beslutninger. Dette er et steg opp i gradene i forhold til Strombergs inndeling (jf kap 2) fra ”rådgivende medvirkning” til ”formell medvirkning” hvor brukerne er representert i besluttende organer, men hvor innflytelsen deles med andre. Argumenter mot dette er at brukerrepresentanten kan bli ansvarliggjort på en helt annen måte, en blir bundet opp og må være med på beslutninger som en kanskje ikke liker. Blant annet vil en være ansvarlig for virksomhetens budsjett og for at virksomheten skal gå i økonomisk balanse. Samtidig kan jo brukerrepresentanten eventuelt få protokollført at en er uenig og derved markere en eventuell motstand mot beslutninger en ikke er enig i. Uansett er det vel grunn til å tro at dette vil øke lojalitetskonflikten mellom hensynet til virksomheten og hensynet til brukerne. Det vil kreve en god kompetanse og erfaring fra brukerrepresentantene, som en av informantene uttrykker det ”Du skal ha en god innsikt, bakgrunn og ballast for å være med å ta slike avgjørelser”.

### *Rekruttering av brukerrepresentanter*

Organisasjonene har rekrutteringsproblemer av brukerrepresentanter i råd og utvalg og synes særlig å ha problemer med å få med yngre folk. Det er mange ”Tordenskjolds soldater”, altså representanter som er med i mange råd og utvalg. Videre er det en relativt høy

gjennomsnittsalder på brukerrepresentantene. Når etterspørselen av brukerrepresentanter vil øke videre framover vil det være en stor utfordring å rekruttere tilstrekkelig antall kompetente brukerrepresentanter.

Dette oppfattes som et dilemma for brukerorganisasjonene fordi det ikke nødvendigvis er heldig at de samme brukerrepresentantene "går igjen" i mange råd og utvalg, samtidig som en ikke har tilstrekkelig kvalifiserte representanter til å sitte der.

Det er antakelig nødvendig å diskutere hva som kan være grunnene til rekrutteringsproblemet for å kunne gjøre noe med det. Er det Tordenskjolds soldater som sitter på posisjonene og ikke slipper nye folk til? En av informantene reiser spørsmål om dette: "Slipper vi dem til? Vi glemmer kanskje å se utover på andre?". Eller er det slik at det egentlig er kandidater i organisasjonene, men det er vanskelig å få dem til å "gå videre": "Noen er med i organisasjonen, men vil ikke gå videre". Eller er det slik at organisasjonene har problemer med å rekruttere nye medlemmer, slik at de etablerte må bekle mange posisjoner fordi det mangler "rekrutter". Altså er det et uttrykk for de samme generelle problemene som frivillige organisasjoner har med å rekruttere nye medlemmer, og særlig yngre folk og ungdom.

### *Helhetlig system for brukervedvirkning*

Som tidligere nevnt er det vanskelig å vurdere betydningen av og innflytelsen til et brukerutvalg eller brukerråd isolert sett. Det bør derfor ses i en større sammenheng av brukervedvirkning som en tilnærming eller fenomen som kan medføre endringer over tid. Det bør derfor ses i en helhetlig sammenheng i forhold til de enkelte virksomheter som ett av flere virkemidler for økt brukerorientering av virksomheten. Dette gjelder for eksempel brukerundersøkelser, informasjon til brukere og ulike andre former for brukervedvirkende eller brukerstyrte aktiviteter.

Innen et virksomhetsområde bør det også vurderes hvordan en kan få til et helhetlig og sammenhengende system for brukervedvirkning mellom nivåer innen en region eller innen en kommune. På denne måten kan en få en helhetlig og sammenhengende brukervedvirkning og med bruk av virkemidler som supplerer hverandre.

## 7 Konklusjon

Bakteppet for denne undersøkelsen er noen utviklingstrekk som har medført en sterk økning i brukermedvirkningen de senere åra. Som en av virksomhetsinformantene uttrykker det: "Det er tre faktorer som har bidratt til dette: For det første har vi tatt inn over oss at brukerne må involveres, for det andre har vi fått formelle retningslinjer som krever det og for det tredje har brukerorganisasjonene kommet mer på banen". Det er altså et samspill mellom krav og retningslinjer ovenfra, krav og press nedenfra og en holdningsendring blant fagfolk innen tjenesteapparatet. Dette har bidratt til en økt "etterspørsel" etter brukermedvirkere på systemnivå, og det er ikke noen grunn til å tro at denne vil avta framover, snarere tvert i mot.

Hovedbildet som tegner seg i de brukerutvalgene/rådene som jeg har studert er at de fungerer bra i den forstand at det er aktive diskusjoner og brukerne blir betraktet som likeverdige og de kommer med nyttige innspill og bidrag overfor virksomhetene. De fleste brukerinformantene gir uttrykk for at de blir tatt på alvor. Hovedfunksjonen som flere uttrykker er å være "vaktbikkjer" for at brukernes interesser skal ivaretas. Det innebærer imidlertid ikke at det er arenaer for interessekamp og konfrontasjon, men for dialog med ledelsen av virksomhetene. Det er liten grad av konflikter og de er konsensusorienterte.

Det er stor grad av sammenfall mellom brukerinformantenes og virksomhetsinformantenes vurderinger av hvordan brukerutvalgene/rådene fungerer. Det er imidlertid særlig i ett tilfelle at det er svært ulike vurderinger, hvor virksomhetsinformanten er veldig positiv til hvordan brukerutvalget fungerer, mens brukerinformanten er svært kritisk. Her er det imidlertid vanskelig å vurdere hvilken fortelling som er mest dekkende og det vil være nødvendig å intervju flere av brukerrepresentantene i utvalget for å få et mer tydelig bilde.

Arbeidet er imidlertid i flere av utvalgene/rådene preget av at det er virksomhetenes representanter som tar initiativet til sakene og diskusjonene og at brukerrepresentantene responderer på disse. De fungerer altså reaktivt. Dette er en vesentlig årsak til at virksomhetsinformantene mener at nytteverdien av brukerutvalgene/rådene er begrenset. Hoveddelen av virksomhetsinformantene gir uttrykk for at de ønsker at brukerrepresentantene skal være mer aktive og kritiske. Det har ikke vært mulig å avdekke i hvilken utstrekning dette er "politisk korrekte" talemåter eller om de faktisk mener det i praksis. Likevel er det mye som tyder på at mange av virksomhetsinformantene ser det som nyttig med kritiske innspill fra brukerne for kvalitetssikring og utvikling av virksomheten. Dette gjelder ikke minst som et kritisk korrektiv til den kompetansen fagfolkene besitter. Uansett gir det en legitimitet for brukerrepresentantene til nettopp å forsøke i gå inn i en slik rolle i praksis.

På grunnlag av intervjuene har jeg trukket fram tre hovedgrupper av faktorer som kan virke begrensende på aktiviteten i brukerutvalgene/rådene: det er forhold ved brukersida som legger begrensninger, mangelfull tilrettelegging fra virksomhetenes side og styrende rammebetingelser for virksomheten som kan gi lite handlingsrom lokalt. I mitt materiale synes forhold ved brukersida å være den gjennomgående utfordringen, mens de andre faktorene varierer i betydning mellom ulike virksomhetsområder. For eksempel er det mye som tyder på at mangelfull tilrettelegging fra virksomhetenes side kan være et problem for kommunale råd for funksjonshemmede, særlig for å få saker og komme tidlig inn i prosesser. Mens førende rammebetingelser som begrenser lokalt handlingsrom synes særlig å gjelde innen NAV.

Brukerinformantenes vurderinger av brukerutvalgenes innflytelse varierer fra noen som er veldig klare på at de har en betydning til noen som er mer usikre på betydningen og til særlig en informant som er veldig kritisk til at det har noen betydning slik det fungerer i praksis. Mange av virksomhetsinformantene vektlegger at de kan få nyttige innspill og tilbakemeldinger på saker som de fremmer for utvalget/rådet, men at dette som nevnt har begrenset nytteverdi hvis brukerrepresentantene ikke er aktive til å fremme saker sjøl.

Et virkemiddel for å bidra til at brukerrepresentantene blir mer aktive til å fremme saker kan være at en brukerrepresentant er leder av utvalget/rådet. Dette avhenger imidlertid av hvordan denne lederen fungerer. En dominerende leder av brukerutvalget kan legge en demper på eller begrense de andre medlemmenes initiativ og engasjement. De kan altså bli passivisert. Derved vil det være helt avgjørende at lederen makter å aktivisere og ansvarliggjøre de andre medlemmene og dette kan for eksempel gjøres ved en arbeidsdeling mellom medlemmene på ulike områder.

Et annet viktig forhold i denne sammenhengen er brukerrepresentantenes kontakt med viktige brukergrupper av den virksomheten som utvalget/rådet er tilknyttet. Det kan virke som det kan være enklere for brukerrepresentantene å ha tettere kontakt med brukerne av virksomheten der brukerutvalget er tilknyttet en virksomhet som har ei avgrenset brukergruppe og hvor brukerrepresentantene kommer fra samme primærorganisasjon. Disse informantene er også aktive i primærorganisasjonen og er også dels sjøl brukere av virksomheten. Her synes det altså å være et betydelig sammenfall mellom en homogen brukergruppe av virksomhetens tjenester og en primærorganisasjon som organiserer denne brukergruppa. På den motsatte enden finner vi brukerrepresentanter i NAV som dels oppgir å ha liten eller ingen kontakt med aktive brukere av NAV sine tjenester. Innen NAV kan det virke som det er utfordringer knyttet til å sikre en brukerrepresentasjon som ivaretar bredden av brukergruppa for NAVs tjenester. I denne sammenhengen snakker vi om "statistisk representativitet" (jf 5.4.3), som kan være viktigere ved representasjon i brukerutvalg tilknyttet en bestemt virksomhet. Er det et virksomhetsområde på overordna nivå er det rimelig at man tenker demokratisk representasjon fordi det er snakk om brukermedvirkning i mer overordna spørsmål som berører mange ulike brukergrupper.

En videreutvikling vil kunne være å ha et sterkere søkelys på saker som organisasjonene er opptatt av. Det vil si ikke bare å være opptatt av organisering og formalisering av medvirkning, men på innholdet i medvirkningen, hvilke konkrete saker, innspill, synspunkter og vurderinger brukersida kan bringe inn. På denne måten kan brukermedvirkerne bli mer proaktive. Et eksempel på et slikt saksfelt er "universell utforming". Dette er et prinsipp som synes å være et fellesgrunnlag for alle grupper av funksjonshemmede, sjøl om det vil ha ulik praktisk betydning for ulike grupper. Det synes også å være et saksfelt hvor mange har hatt en påvirkning.

Samtidig er det viktig ikke å gjøre terskelen for å bli brukerrepresentant for høy, slik at det bare blir rom for "superbrukermedvirkere". Det forventes en sammensatt kompetanse for brukerrepresentantene på systemnivå. Det grunnleggende er å ha erfaring som bruker, men samtidig skal en ha bearbeidet egen sjukdom eller funksjonsnedsettelse og "heve seg over" denne i den forstand at en skal representere flere brukergrupper. En må ha vesentlige ferdigheter som representant, omfattende kontakt og forankring i egen organisasjon og medlemmer, samt kunnskaper om systemet og virksomheten som utvalget er knyttet til.

Dette er betydelige krav som en må forsøke å tilegne seg gjennom opplæring, erfaring som brukermedvirker og opparbeiding av en trygghet i rollen. Derved er det viktig ikke "å skremme bort" aktuelle brukerrepresentanter ved å forlange at de skal ha denne kompetansen i

utgangspunktet. Det må ikke stilles for store krav til brukerrepresentantene sin aktivitet og kompetanse. Dette vil kunne svekke mulighetene for å rekruttere flere brukarmedvirkere, noe som synes helt nødvendig både fordi etterspørselen etter brukarmedvirkere fortsatt vil stige betraktelig og for å unngå en forsterking av fenomenet med ”Tordenskjolds soldater”.

Mange av informantene beskriver at det har skjedd en holdningsendring over tid, at brukerne blir tatt mer på alvor nå enn før. Det er en oppfatning om at klimaet har endret seg, det skjer en langsom holdningsendring hos beslutningstakere og ansatte over tid.

Om denne trenden skal fortsett og utvikle seg og den grunnleggende positive holdningen til brukarmedvirkning på systemnivå skal vedvare, vil antakelig også være avhengig av at alle parter ser medvirkningen som viktig og nyttig. Det reiser utfordringer både med hensyn til å få en fastere og mer formalisert struktur, men ikke minst i forhold til at brukarmedvirkerne bør bli mer proaktive, dvs ta mer initiativ til saker sjøl og representere en konstruktiv-kritisk brukerstemme overfor virksomhetene.

Som tidligere nevnt er det vanskelig å vurdere betydningen og innflytelsen til et brukerutvalg eller brukerråd isolert sett. Det er vanskelig å dokumentere konkrete eksempler på saker hvor brukerutvalgene/rådene har hatt en avgjørende betydning for utfallet i saker. Betydningen bør vurderes i en større sammenheng av brukarmedvirkning som en tilnærming eller fenomen som kan medføre endringer over tid. Det bør derfor ses i en helhetlig sammenheng som ett av flere virkemidler for økt brukerorientering av virksomhetene. Dette gjelder for eksempel brukerundersøkelser, informasjon til brukere og ulike andre former for brukarmedvirkende eller brukerstyrte aktiviteter.

Innen et virksomhetsområde bør det også vurderes hvordan er kan få til et helhetlig og sammenhengende system for brukarmedvirkning mellom nivåer innen en region eller innen en kommune. På denne måten kan en få en helhetlig og sammenhengende brukarmedvirkning og med bruk av virkemidler som utfyller hverandre. Derved vil dette også kunne bidra til et økt engasjement og involvering fra brukerne på ulike måter for å forbedre tilbudene som virksomhetene yter.



## Referanser

- Alm Andreassen, Tone og T. Binder (red) (1994): *Brukermedvirkning – redskap for kvalitet og deltakelse i kommunene. Erfaringer fra tre prosjekter om kommunale råd for funksjonshemmede*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt, Rådet for funksjonshemmede.
- Alm Andreassen, Tone (2000): Fra rettighet til virkemiddel – Funksjonshemmedes medvirkning i et endret politisk klima. I Romøren, Tor Inge (red.): *Usynlighetskappen. Levekår for funksjonshemmede*. Oslo: Akribe forlag, 279-304.
- Alm Andreassen, Tone (2001): *Å ivareta underrepresenterte hensyn. Eldreråd og råd for funksjonshemmede i kommuner og fylker*. Rapport 2/2001. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Alm Andreassen, Tone (2004): *Brukermedvirkning, politikk og velferdsstat*. Dr.polit-avhandling avgitt ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo. Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie 13. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Alm Andreassen, Tone (2005): *Brukermedvirkning i helsetjenesten. Arbeid i brukerutvalg og andre medvirkningsprosesser*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Alm Andreassen, Tone (2007a): *For at ikke pasientperspektivet skal bli glemt? En kvalitativ analyse av betydningen av brukerutvalg i helseforetak*. AFI-rapport 2/2007. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Alm Andreassen, Tone (2007b): Når brukerne ikke blir tatt på alvor. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, Vol. 10. No. 1, 3-14.
- Alm Andreassen, Tone (2009): *Brukermedvirkning i NAV. Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Alm Andreassen, Tone (2006): Tilleggsdemokratiets betydning – om den parlamentariske styringskjedens utilstrekkelighet i velferdsstaten. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Vol. 47, nr. 3, 439-450.
- Askheim, Ole Petter og Starrin, Bengt (2007): Empowerment – et moteord?. I Askheim, Ole Petter og Starrin, Bengt (red.): *Empowerment i teori og praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 13-20.
- Divisjon Psykisk helsevern (2010): *Plan for brukermedvirkning*. Sykehuset Innlandet HF. (Upublisert.)
- FFO (2000): *Mål og middel. Brukermedvirkning for full deltaking og likestilling. Håndbok for brukerrepresentanter fra funksjonshemmedes organisasjoner*. Oslo: Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon.
- Fylkeskommunalt råd for likestilling av funksjonshemmede (2010): *Årsmelding*. Oppland fylkeskommune.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2010): *Oppdragsdokument for 2010 til Helse Sør-Øst RHF*. Hentet fra [http://www.regjeringen.no/upload/HOD/SHA/Oppdragsdokument\\_2010/Oppdragsdokument%20Helse%20Sør%20-%20ost.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/HOD/SHA/Oppdragsdokument_2010/Oppdragsdokument%20Helse%20Sør%20-%20ost.pdf)

Helse Sør-Øst RHF (2007): *Mandat for Brukerutvalget*. Hentet 10.11.10 fra [http://old.helse-sorost.no/modules/module\\_123/proxy.asp?D=2&C=36&I=249](http://old.helse-sorost.no/modules/module_123/proxy.asp?D=2&C=36&I=249)

Helse Sør-Øst RHF, Brukerutvalget. Hentet 10.11.2010 fra <http://www.helse-sorost.no/Sider/side.aspx>

Helseforetaksloven. *Lov om helseforetak m.m. 15. juni 2001 nr 93.*

Hultqvist, Sara och Salonen, Tapio (2011): Brukardelaktighet i velfærdsstaten – retorik och praktik. I Denvall, Verner; Heule, Cecilia och Kristiansen, Arne (red.): *Social mobilisering – en utmaning för socialt arbete*. Malmö: Gleerups Utbildning.

Kommuneloven. *Lov om kommuner og fylkeskommuner 25. september 1992 nr 107.*

*Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. 17. juni 2005 nr 58.*

Løken, Kårlid Husom (2007): "Lave stemmer skal også høres" Hvordan lykkes med reell brukermedvirkning på psykisk helse-feltet?. I Askheim, Ole Petter og Starrin, Bengt (red.): *Empowerment i teori og praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 140-153.

NAV (2008): *Retningslinjer for bruk av godtgjørelse i NAVs utvalg*. Hentet fra [http://www.nav.no/Om+NAV/Brukermedvirkning/\\_attachment/98863?ts=11d436e56c0&download=true](http://www.nav.no/Om+NAV/Brukermedvirkning/_attachment/98863?ts=11d436e56c0&download=true)

NAV (u.å.). *Retningslinjer for brukermedvirkning på lokalt nivå, fylkesnivå og direktoratsnivå, i Arbeids- og velferdsetaten*. Hentet 24.11.10 fra <http://www.nav.no/Om+NAV/Brukermedvirkning/Retningslinjer.805365384.cms>

NAV Oppland (2010): *Mandat for brukerutvalget, av 07.05.09*. Hentet fra [http://www.nav.no/Lokalt/Oppland/Brukermedvirkning/\\_attachment/198088?ts=121438d4bd0](http://www.nav.no/Lokalt/Oppland/Brukermedvirkning/_attachment/198088?ts=121438d4bd0)

Plan- og bygningsloven. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling 27. juni 2008 nr 71.*

Rundskriv A-28/2007: *Om Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommuner og fylkeskommuner for mennesker med nedsatt funksjonsevne m.m.* Oslo, Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Hentet fra [http://www.regjeringen.no/upload/AID/publikasjoner/rundskriv/2007/rundskriv\\_A-28\\_2007.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/AID/publikasjoner/rundskriv/2007/rundskriv_A-28_2007.pdf)

Rønning, Rolf og Solheim, Liv Johanne (1998): *Hjelp på egne premisser? Om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Oslo: Universitetsforlaget.

Saglie, Tor (2009): NAVs organisering og brukermedvirkningens plass. I Alm Andreassen, Tone: *Brukermedvirkning i NAV. Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 40-58.

Sosial- og helsedirektoratet (2007): *Veileder IS-1454. Gode råd er ikke dyre! Erfaringsbasert kunnskap fra og om kommunale og fylkeskommunale råd for funksjonshemmede*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet, Deltasenteret. Hentet fra [http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00018/Gode\\_r\\_d\\_er\\_ikke\\_dyr\\_18392a.pdf](http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00018/Gode_r_d_er_ikke_dyr_18392a.pdf)

*Statens Personalhåndbok (2010)*: Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Hentet fra [http://www.sivilforsvaret.no/Global/SFD-distrikter/Midtre-Halogaland/Arkiv/Statens\\_personalh%C3%A5ndbok.pdf](http://www.sivilforsvaret.no/Global/SFD-distrikter/Midtre-Halogaland/Arkiv/Statens_personalh%C3%A5ndbok.pdf)

St. meld. nr. 34 (1996-1997): *Resultater og erfaringer fra Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre*.

*Særavtale for reiser innenlands for statens regning (2008)*: Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Hentet 26.06.11 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/lover-og-regler/retningslinjer/2008/saravtale-for-reiser-innenlands-for-stat.html?id=508474>

Sørheim, Aashild og Øverlier, Tine (1995): *Troll i ord. Brukermedvirkning på alvor*. Oslo: Kommuneforlaget. Hefte om brukermedvirkning utgitt av Rådet for funksjonshemmede.

Wistow, Gerald & Barnes, Marian (1993): User involvement in community care: Origins, purposes and applications. *Public Administration*, Vol. 71. Autumn, 279-299.





# MJØSBOK

Postboks 194, 2601 Lillehammer. Tlf. 61 28 74 10  
Besøksadresse: Gudbrandsdalsvn. 350. Mail: [mjosbok@sopp.no](mailto:mjosbok@sopp.no)

Mjøs bok er SOPPs fagbokhandel på Lillehammer. Mjøs boks hovedoppgave er å betjene hele høyskolemiljøet med faglitteratur. Hvis du har spesielle behov innen faglitteratur, vil vi hjelpe deg så langt det er mulig.

Mjøs bok er Lillehammers største innen faglitteratur, og har også et stort utvalg i skjønnlitteratur.

Vi anbefaler alle å oppleve Mjøs bok «live».

For bestilling av bøker, send e-post til: [mjosbok@sopp.no](mailto:mjosbok@sopp.no)

Høgskolen i Lillehammer / Lillehammer University College  
Postboks/P. O. Box 952, 2604 Lillehammer, Norway  
Telefon/phone: (+47) 61 28 80 00

**[www.hil.no](http://www.hil.no)**